

**JOSÉ BRICEÑO RUIZ**

**Las teorías de  
la integración  
regional:  
más allá del  
eurocentrismo**



**ACONTECER  
MUNDIAL**



# **LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: MÁS ALLÁ DEL EUROCENTRISMO**

**THEORIES OF REGIONAL  
INTEGRATION: BEYOND  
EUROCENTRISM**

# RESUMEN

Este libro analiza el problema del eurocentrismo en los debates teóricos sobre integración regional. No cabe duda que el desarrollo de la teoría de la integración, tanto en el ámbito de la Economía como en el de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, ha tenido como referente la experiencia de integración en Europa Occidental. Teorías como el funcionalismo, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo o el liberalismo intergubernamental surgieron para explicar la integración europea. El problema es, por un lado, que las teorías europeas han asumido el rol de disciplinar lo que se considera una teorización adecuada del fenómeno de la integración y, por otro lado, que estas teorías se han utilizado para explicar procesos regionales más allá del viejo continente. Este es el problema del eurocentrismo que se analiza en este libro. Aunque se evita adoptar un “eurocentrismo inverso” —es decir, desechar completamente los aportes teóricos europeos—, el libro rescata los aportes teóricos de otras regiones del mundo, en particular los de América Latina, como el estructuralismo cepalista y la teoría de la autonomía. De igual manera, se argumenta que una aplicación acrítica y descontextualizada de la teoría europea a procesos de integración que se desarrollan en otras regiones del mundo puede conducir a explicaciones y conclusiones equivocadas.

**Palabras clave:** autonomía, estructuralismo, eurocentrismo, integración regional, teoría.

# ABSTRACT

This book analyzes the problem of Eurocentrism in the theoretical debates on regional integration. Undoubtedly, the elaboration of the theory of integration, both in the field of economics and political science and international relations, has taken as a reference the experience of integration in Western Europe. Theories such as functionalism, neofunctionalism, intergovernmentalism or liberal intergovernmentalism emerged to explain European integration. The point is, on the one hand, that European theories have assumed the role of disciplining what is deemed an appropriate theorization of the phenomenon of integration and, on the other hand, that these theories have been used to explain regional processes beyond the old continent. This is the problem of Eurocentrism analyzed in this book. Although adopting a “reverse Eurocentrism”—that is, completely discarding European theoretical inputs—is avoided, the book recovers the theoretical contributions from other regions in the world, particularly those in Latin America, such as Cepalist structuralism and the theory of autonomy. Also, it is argued that an uncritical and decontextualized application of European theory to integration processes that take place in other regions of the world may result in wrong explanations and conclusions.

**Keywords:** autonomy, structuralism, eurocentrism, regional integration, theory.

# LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: MÁS ALLÁ DEL EUROCENTRISMO

JOSÉ BRICEÑO RUIZ

Colección de bolsillo Acontecer Mundial - Tomo 8

Centro de Pensamiento Global (Cepeg)



EDICIONES  
Universidad Cooperativa  
de Colombia



Universidad Cooperativa  
de Colombia

Briceño Ruiz, José

Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo = Theories of regional integration: beyond eurocentrism / José Briceño Ruiz. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia : Centro de Pensamiento Global, 2018.

p. - (Colección acontecer mundial, ISSN: 2500-7696; 8)

Incluye datos biográficos del autor en la pasta. -- Incluye índice analítico. -- Contiene referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-760-100-8 -- 978-958-760-101-5 (digital)

1. Integración regional 2. Eurocentrismo 3. Regionalismo I. Título II. Serie

CDD: 337.142 ed. 23

CO-BoBN- a1022206

**Las teorías de la integración regional:  
más allá del eurocentrismo**

© Ediciones Universidad Cooperativa  
de Colombia, Bogotá, junio del 2018

© José Briceño Ruiz

ISBN (impreso): 978-958-760-100-8

ISBN (digital): 978-958-760-101-5

doi: <http://dx.doi.org/10.16925/9789587601015>

ISSN Colección Acontecer Mundial  
2500-7696

**Proceso de arbitraje doble ciego:**

"Double blind" peer-review

Recepción/Submission:

marzo (March) del 2018

Evaluación de contenidos/Peer-review  
outcome: abril (April) del 2018

Correcciones de autor/Improved version  
submission: mayo (May) del 2018

Aprobación/Acceptance: mayo (May) del  
2018

**Centro de Pensamiento Global (CEPEG)**

Edgar Vieira Posada

*Director*

Fernanda Caballero Parra

*Especialista*

**Fondo Editorial / University Press Team**

Juan Pablo Mojica Gómez

*Director Nacional Editorial (E)*

Daniel Urquijo Molina

*Especialista en Gestión Editorial*

**Proceso editorial / Book Publishing Process**

Melisa Restrepo Molina

*Corrección de estilo*

Carlos Manuel Varón

*Lectura de pruebas*

Sebastián Montero Vallejo

*Elaboración de índice analítico*

Pedro C. Gutiérrez Jiménez

*Diseño editorial y diagramación*

Ivonne Carolina Cardozo

*Diseño de portada*

Xpress Estudio Gráfico y Digital

*Impresión*

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según  
Decreto 460 de 1995.

El Fondo Editorial Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia se adhiere a la filosofía del acceso abierto y permite libremente la consulta, descarga, reproducción o enlace para uso de sus contenidos, bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



# CONTENIDO

<b>Introducción</b>	9
<b>1 La teorización sobre la integración regional y el proceso de integración europea</b>	17
La importancia del contexto	29
Las motivaciones	32
La lógica de la integración y el riesgo del “eurocentrismo inverso”	36
<b>2 Integración regional y el debate Estado, mercado y desarrollo económico</b>	41
De la teoría vineriana al estructuralismo francés	46
Jacob Viner y la teoría de las uniones aduaneras	46
El estructuralismo francés	48
La visión latinoamericana de la integración de Raúl Prebisch y el pensamiento estructuralista de la Cepal	53
<i>La teoría del desarrollo de Prebisch y la Cepal</i>	54
<i>La teoría de la integración en Prebisch y la Cepal: la integración como estrategia de desarrollo</i>	59
Los nuevos debates económicos en la integración:	
el nuevo regionalismo y el regionalismo abierto	67
El nuevo regionalismo económico	68
El regionalismo abierto	71
El debate económico más allá del regionalismo abierto	73
El neoestructuralismo cepalista y la versión latinoamericana del regionalismo abierto	73
El regionalismo poshegemónico y el regreso de la agenda del desarrollo	79

<b>3</b>	<b>La integración y el Estado nación</b>	<b>85</b>
	Los debates en Europa y el mundo desarrollado sobre el Estado y la integración regional	87
	Los primeros debates: el federalismo y el funcionalismo	87
	El neofuncionalismo vs. el intergubernamentalismo: nuevamente el Estado nación como centro	90
	El liberalismo intergubernamental y el Estado nación	101
	Walter Mattli: participación y liderazgo del Estado	106
	El nuevo intergubernamentalismo	114
	La integración en América Latina y el fin del Estado nación	116
	El neofuncionalismo de Haas y Schmitter y la integración en América Latina	117
	La teoría autonomista, el Estado y su visión sobre la integración regional	119
<b>4</b>	<b>Ideas, identidades e intereses en la integración regional: el contraste entre Europa y América Latina</b>	<b>127</b>
	La visión constructivista de la integración europea	131
	Más allá de Europa: identidades e intereses en la construcción de una región	138
	El papel de las ideas y los intereses en el regionalismo latinoamericano: la importancia del contexto	145
<b>5</b>	<b>Instituciones, supranacionalidad y gobernanza</b>	<b>151</b>
	Los institucionalismos y el estudio de la integración europea	158
	Las visiones racionalistas	160
	Las visiones del institucionalismo sociológico	167
	Las visiones de la sociología histórica	169
	La gobernanza en la UE	173
	La institucionalidad y gobernanza en la integración latinoamericana y la teoría europea	179
	<b>Conclusiones</b>	<b>185</b>
	<b>Referencias</b>	<b>191</b>
	<b>Índice analítico</b>	<b>217</b>

# INTRODUCCIÓN

El objetivo de este libro es discutir la forma en la que se ha recibido la teoría europea en América Latina. A pesar de sus periodos de crisis, no cabe duda de que la actual Unión Europea (UE) es una referencia (para muchos un modelo) en términos de construcción de una región internacional. Sus avances en materia económica e institucional no tienen precedentes en ninguna organización internacional en el mundo moderno. Por ello, se ha alegado que la UE no es una organización como las otras, sino un caso único, no comparable, lo que se ha sintetizado en el famoso dilema  $N = 1$ . Sin embargo, en el otro espectro del debate, se describe la UE como un modelo a seguir, como un paradigma que imitar. Esto se encuentra en literatura sobre los llamados “*EU studies*” (es decir, estudios de la UE), en los cuales se considera que los rasgos que tiene la UE son aquellos que debe tener cualquier proceso de integración regional. En consecuencia, cuando se evalúan las iniciativas de integración en el Sur global y se observa que algunos de esos rasgos no están presentes, se describe esos esquemas como incompletos o débiles. El problema no es solamente de los académicos del campo de *EU studies*; también en América Latina, tanto académicos como decisores en materia de políticas de integración, suelen considerar la UE como un paradigma a imitar, en especial si se quiere superar las limitaciones actuales de

varios esquemas regionales. Este es el problema del eurocentrismo que se analiza en el presente libro.

La teoría de la integración regional, aunque se desarrolla inicialmente en universidades estadounidenses, nace en torno a la integración europea. El funcionalismo, el federalismo, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo surgen para explicar el origen y desarrollo de las Comunidades Europeas (CE). Posteriores enfoques, como el liberalismo intergubernamental o la gobernanza multinivel, también buscan explicar el proceso europeo. Teorías que surgen en los debates de las ciencias sociales, como el institucionalismo o el constructivismo, se aplican para entender y explicar la integración en Europa. Nos guste o no, la teorización sobre integración regional ha sido principalmente europea.

Sin embargo, aunque la teoría de la integración haya sido fundamentalmente europea, eso no quiere decir que no hayan habido intentos de teorizar en otras partes del mundo. K. M. Panikkar, un académico indio, escribió en 1948 un artículo titulado "*Regionalism and World Security*". La idea de un regionalismo abierto se fue gestando de forma gradual en la región Asia-Pacífico desde los años sesenta del siglo xx. Y, en el caso de América Latina, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y Raúl Prebisch formularon en la década de 1950, propuestas teóricas que vinculaban la integración económica regional a la estrategia de desarrollo. Posteriormente, en los años setenta y ochenta, surgió una reflexión en torno a la autonomía, cuyas figuras centrales fueron Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe, que en algunos de sus trabajos analizaron cómo la integración era un mecanismo para ampliar el margen de maniobra de los países latinoamericanos en el sistema internacional.

La mayor parte de esta reflexión se desconoce en los países del Sur global. Puig y Jaguaribe son nombres que pocos identifican en Asia y en África, y Panikkar tampoco es conocido en América Latina. En

cambio, Haas, Schmitter, Hoffmann, Moravcsik, Mattli y Rosamond son, en general, nombres familiares para los académicos del Sur global. América Latina no escapa de la influencia de estos autores europeos, pero en los años recientes se observa un esfuerzo académico por rescatar los aportes sobre integración regional (Briceño Ruiz, Rivarola y Casas, 2012; Rivarola y Briceño Ruiz, 2013; Paikin, Perrotta y Porcelli, 2016). En este libro se argumenta que las teorías cepalista y autonomista tienen, en muchos aspectos, un valor explicativo mayor para entender las motivaciones que han conducido a los países de América Latina a impulsar acuerdos de integración. Una manera de enfrentar el eurocentrismo es utilizar estos aportes latinoamericanos, como se hace en este libro.

Se argumenta que el eurocentrismo es problemático en la medida que implica aplicar de forma acrítica una teoría surgida en un contexto histórico particular a un ajeno. En este libro se argumenta que existe un problema de eurocentrismo, pues la teoría de la integración surgida para explicar la UE está siendo aplicada de forma acrítica y descontextualizada para analizar la integración latinoamericana, mientras se invisibiliza —o al menos se subestima— la producción regional. Esto conduce a querer replicar mecanismos como la supranacionalidad o la gobernanza multinivel en una región que quizás aún no está preparada para ello.

No obstante, existen elementos explicativos de la teoría europea que, debidamente contextualizados, pueden ayudar a entender la lógica de la integración en América Latina. Tras esta afirmación está implícita la idea que no se trata de desechar los aportes europeos, puesto que eso sería un “eurocentrismo invertido” o una nueva forma de provincianismo. Algunas categorías propuestas en el marco de la teoría europea tienen un nivel de abstracción suficiente para poder explicar la lógica de integración regional en otras partes del mundo, y la UE es un laboratorio de gran utilidad en los estudios del

regionalismo comparado. La teoría de la integración europea no es el problema en sí; la dificultad real se encuentra en la forma como se ha pretendido utilizar dicha teoría.

Es necesario hacer una nota aclaratoria: en este libro se analiza la categoría *integración regional*. Entre las décadas del cincuenta y del ochenta del siglo XX, las categorías que se manejaron con mayor frecuencia fueron *integración*, *integración regional*, *integración económica*, *integración política* y *cooperación*. Así, Bela Balassa definió la integración económica como “un proceso y un estado de cosas”. Como un proceso, abarca “las medidas diseñadas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales”; y como un estado de cosas que supone “la ausencia de distintas formas de discriminación entre economías nacionales” (Balassa, 1961, p. 1). Ernst Haas, por su parte, define la integración política como “el proceso por el cual actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas, 1958, p. 16).

La categoría *regionalismo* fue, en cambio, de uso mucho más limitado. Ernst Haas publicó en 1956 un texto titulado “Regionalism, Functionalism, and Universal International Organization”. Bruce Russett publicó en 1967 *International Regions and the International System: A Study in Political Ecology*, en el cual examina la “región internacional” como categoría analítica. Joseph S. Nye editó en 1968 la compilación *International Regionalism: Readings*. Al margen de estos casos que involucran a destacados especialistas de las Relaciones Internacionales, la categoría *regionalismo* fue de uso escaso en la literatura de esos años.

Sin embargo, ya en el segundo lustro de los años ochenta Björn Hettne acuñó la expresión “nuevo regionalismo”, un enfoque que se

empezó a desarrollar en el *World Institute for Development Research* (Wider) de la Universidad de las Naciones Unidas en Helsinki. El primer resultado fue la compilación de cuatro volúmenes editados por Björn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel a partir de 1999 (Sunkel, Inotai y Hettne, 1999). Fredrik Söderbaum es otra figura central de este movimiento. Su aparición es una respuesta a los cambios estructurales, tales como la sustitución de la bipolaridad por la multipolaridad, la disminución relativa de la hegemonía de los Estados Unidos combinada con una actitud más laxa por parte de este país hacia el regionalismo. La erosión del sistema de Estado nación de Westfalia y el crecimiento de la interdependencia global son otros elementos que han favorecido la aparición del nuevo regionalismo. Por último, el cambio de actitud hacia el desarrollo económico en los países subdesarrollados y los países poscomunistas también ayuda a explicar la aparición del nuevo regionalismo (Hettne y Söderbaum, 2000, p. 457).

El nuevo regionalismo es un fenómeno global que se está desarrollando en las partes más remotas del mundo. Es un regionalismo que se produce como respuesta a la interdependencia de la economía política global y al vínculo que une la globalización y la regionalización (Hettne y Söderbaum, 2000, p. 457). El nuevo regionalismo debe entenderse como parte del proceso de globalización, como una forma de organizar el nuevo orden mundial en la cual los bloques regionales serían una forma de *gobernanza*. En su dimensión económica, el *nuevo regionalismo es abierto* y trata de ser compatible con la economía global crecientemente interdependiente, pero es algo más que un simple proceso comercial. Se trata de un proceso global y multidimensional que también incluye aspectos políticos, sociales y culturales, y en el cual participa una variedad de actores en distintos niveles del sistema internacional (Hettne, 2002, p. 326).

La aparición de la categoría *regionalismo* es, sin duda, una contribución importante en la reconceptualización de los estudios de los

procesos asociativos en el ámbito mundial, pues no se limita a la integración, sino que incluye otras formas de acción conjunta como la cooperación y la concertación. Además, permite superar el énfasis en la integración económica y concentrarse en otras formas de acción regionales como la integración de la infraestructura, las políticas sociales, las migraciones, etc.

Sin embargo, este libro usa menos la categoría regionalismo y se concentra más en la integración regional, pues esta es la que utiliza para referirse a la teoría que surge desde los años cincuenta para explicar el proceso europeo. Se suele hablar de teoría o teorías de la integración europea y no de teorías del regionalismo europeo. El libro se divide en cinco capítulos. En el primero de ellos se analiza el problema del eurocentrismo en la generación de conocimiento sobre integración regional. En el segundo capítulo se examina cómo han sido los debates económicos en las teorías que explican la integración europea y sus diferencias con el pensamiento latinoamericano de la Cepal. En el tercer capítulo se discute como se concibe el Estado nación en Europa, que en el marco de las explicaciones funcionalistas, federalistas y neofuncionalistas aspira a ser trascendido; mientras que en América Latina espera ser fortalecido gracias a la integración (un punto en el que coincide con el intergubernamentalismo europeo). El cuarto capítulo evalúa el papel de la identidad en los procesos regionales en Europa y América Latina. Finalmente, se cierra con el debate sobre instituciones, supranacionalidad y gobernanza.

Este libro es el primer resultado del proyecto de investigación "Repensando la integración regional en América Latina: un análisis a partir de los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico", financiando por la Universidad Cooperativa de Colombia (ucc) y que cuenta con la participación de colegas de la ucc y de la Universidad de los Andes de Venezuela (ULA). No obstante, la idea de escribirlo

viene de tiempo atrás. Algunas de las ideas plasmadas en este libro fueron discutidas en cursos a nivel de posgrado que he dictado en la Universidad de San Pablo, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Sonora y la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais en Belo Horizonte. Agradezco a mis estudiantes por sus comentarios y aportes durante las clases, que alimentaron este libro. Finalmente, también agradezco a Philippe de Lombaerde, Andrés Rivarola Puntigliano, Edgar Vieira y Giovanni Molano, con quienes he tenido conversaciones muy interesantes sobre el tema de este libro, y aunque no siempre ha habido coincidencias con algunos de ellos, me han ayudado a abordar con amplitud el tema de estudio.





**La teorización sobre  
la integración regional  
y el proceso de  
integración europea**

---



Europa Occidental ha sido, sin duda, el caso más exitoso de cómo los Estados nación, unidad central de organización política desde la firma de los Tratados de Westfalia (1648), han cedido o delegado poderes y competencias a instituciones regionales establecidas en el marco de un proceso de integración. Desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) hasta la actual Unión Europea (UE), con sus progresos y retrocesos, la integración ha avanzado desde la consecución del libre comercio hasta la unión económica y monetaria, incluyendo una interacción creciente entre las sociedades de los países miembros. Ciertamente, no ha sido un proceso lineal y continuo de éxitos, pues ha habido retrocesos que han afectado el desarrollo de la integración, como la crisis de la silla vacía en 1965, la crisis económica que inició en el 2010 y más recientemente, la salida de Gran Bretaña de la UE, conocida como Brexit. A pesar de ello, en términos generales, la integración europea se considera un caso que ha logrado materializar las metas planteadas en sus tratados constitutivos.

Esta experiencia casi inédita en el mundo moderno ha generado, desde sus años iniciales, una reflexión sobre las causas que condujeron a los Estados a promover el proceso de integración y las formas como esta opera. En un contexto fuertemente influenciado

por los dos conflictos bélicos que Europa vivió en la primera mitad del siglo xx y por la creciente interdependencia global, autores como David Mitrany desde una perspectiva funcionalista, o Altiero Spinelli desde el federalismo, cuestionaron al Estado como el ente más eficiente para garantizar la paz y responder a las demandas de la interdependencia internacional. Ya una vez iniciado el proceso de integración y como respuesta a los éxitos iniciales de la CECA, surgió en Estados Unidos el neofuncionalismo que, desde el ámbito de la disciplina de la Relaciones Internacionales, plantea un marco teórico amplio para explicar el proceso de integración en Europa. Ernst Haas es, sin duda, la figura prominente del neofuncionalismo, aunque sus discípulos Philippe Schmitter y, posteriormente, Leon Lindberg y Stuart Scheingold, también hicieron aportes a la teoría neofuncionalista. Todos ellos concebían la integración como un mecanismo para superar el Estado nación y crear una nueva comunidad política impulsada por los intereses de los actores económicos en alianza con la burocracia supranacional. Posteriormente, cuando el proceso de integración sufrió un primer impasse debido a la negativa de Charles de Gaulle a aceptar el voto mayoritario en el Consejo, surgió una explicación alternativa, el intergubernamentalismo, bajo el cual la integración no es vista como un mecanismo para trascender el Estado nación sino como un instrumento del mismo, tal como lo desarrolló Stanley Hoffman en sus diversos trabajos.

Tras un letargo debido a la crisis que presentó la integración desde inicios de la década del setenta hasta mediados de la década del ochenta del siglo xx, la firma del Acta Única Europea en 1986 significó el relanzamiento del proceso de integración que condujo al logro del mercado único en 1992 y a la firma en ese año del Tratado de Maastricht. Lo anterior estuvo acompañado por un resurgimiento de los debates teóricos sobre la integración europea, primero con intentos por renovar el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, así como por la aparición de nuevos marcos explicativos

como la gobernanza multinivel, el institucionalismo en sus distintas variedades, el liberalismo intergubernamental y el constructivismo. Un rasgo de esta nueva fase de reflexión teórica de la integración europea es que esta ya no solo se aborda desde el ámbito de las Relaciones Internacionales, sino también desde la política comparada, debido a la aparición de explicaciones que asimilan la UE más a un sistema político federal (como Estados Unidos) que a una típica organizacional internacional.

Aunque en Europa la integración económica fue el mecanismo usado para promover la creación de un nuevo ente político que trascendiera a los Estados nación, la teorización sobre integración económica ocurrió en Estados Unidos, donde el economista Jacob Viner desarrolló la teoría de la uniones aduaneras. Este se convirtió en el paradigma explicativo de la integración hasta que en la década del sesenta comenzó a proliferar una literatura sobre los efectos dinámicos de la integración. No obstante, en Europa, particularmente en Francia, surgió una explicación alternativa a la lógica liberal implícita en la teoría vineriana: el estructuralismo francés, cuyos máximos representantes fueron François Perroux y André Marchal.

Se observa entonces que, tanto en términos de reflexión teórica como de caso empírico exitoso, la experiencia de integración europea se convirtió en el centro de atención. No obstante, la integración nunca fue un proceso exclusivamente europeo, pues ya en la década del sesenta, en América Latina y el Caribe se comenzaron a desarrollar iniciativas de integración regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Caribeña de Libre Comercio (Carifta, por sus siglas en inglés). En África, en 1963, se estableció la Unión Monetaria de África Occidental (UMOA, por sus siglas en francés); en 1967, la Comunidad de África Oriental (EAC, por sus siglas en inglés); y en 1975, la Comunidad Económica de Estados de

África Occidental (Ecowas, por sus siglas en inglés). Incluso en 1967 la Asociación de Estados del Sureste de Asia (ASEAN, por sus siglas en inglés), aunque nació como una modesta organización centrada únicamente en cuestiones de seguridad. Esta situación se amplió en el periodo del nuevo regionalismo que inició a fines de la década del ochenta, cuando surgieron nuevas iniciativas regionales en diferentes partes del mundo, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC por sus siglas en inglés), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación Surasiática de Cooperación Regional (ASARC), la Organización de Cooperación de Shanghái o la Unión Euroasiática.

Como respuesta a esta “universalización de los procesos regionales”, la categoría *integración regional* comenzó a ser cuestionada por no describir de forma adecuada los objetivos, áreas e instrumentos comprendidos en las iniciativas arriba señaladas. Se adopta entonces la categoría *regionalismo* que, aunque ya había sido utilizada en estudios producidos en las décadas del sesenta y setenta, comienza a ser referencia de un nuevo marco teórico que empiezan a desarrollar autores como Björn Hettne y Fredrik Söderbaum. Esta teoría (a veces descrita como enfoque) plantea que el nuevo regionalismo es un proceso cuya naturaleza y ámbito es distinto al producido en décadas anteriores, no solo porque no se limita a la experiencia europea y su trauma con la II Guerra Mundial, sino también por ser un proceso asociado a los cambios en la estructura de poder político mundial que tuvieron lugar a fines de la década del ochenta e inicios de los noventa, así como al proceso de globalización.

A pesar de los aportes de la teoría de *nuevo regionalismo*, la teoría (y también la práctica) de la integración europea se mantuvieron como la referencia para académicos y decisores en otras partes del mundo. Este es el caso de América Latina, una región en la cual la idea

de integración o unidad regional ha estado presente desde el inicio de independencia de sus países y desde la década del sesenta del siglo xx proliferaron iniciativas regionales, algunas de ellas mencionadas *supra*. Ellas nacen en un contexto muy particular de la América Latina de postguerra en la que un nacionalismo planteaba la necesidad de superar las limitaciones estructurales de las economías a través de la industrialización. Esta necesidad de cambio estructural en la economía influye en la manera como Raúl Prebisch y la Comisión Económica de América Latina (Cepal) entendieron la integración: un mecanismo para ayudar a la transformación productiva de la región.

A pesar de esta línea de pensamiento propio, buena parte de los debates sobre la integración en América Latina han estado influenciados por la experiencia europea. Esta influencia ha sido tanto en el plano de la reflexión teórica como en la forma en la cual se implementa la integración. Las discusiones teóricas buscan explicar cuáles han sido las motivaciones que han conducido a los países a impulsar un acuerdo de integración y una vez que dicho acuerdo se pone en marcha, cuál es la lógica de la integración regional, es decir, la forma como esta funciona. Por ejemplo, en el neofuncionalismo la motivación de la integración es superar las limitaciones del Estado nación mediante su sustitución por una comunidad supranacional, y la forma como opera es a través de la alianza entre actores económicos interesados, la burocracia supranacional y el mecanismo de *spill over*.

La primera dimensión de la teorización (las motivaciones) tiene un sesgo normativo, mientras que la segunda es más explicativa. En otras palabras, la teoría europea es prescriptiva y analítica al mismo tiempo. La segunda dimensión de la influencia europea es la forma como se aplica la integración, que se refiere a aspectos sobre la necesidad (o no) de crear una estructura institucional supranacional o si realizar un proceso de integración por etapas que inicia

con la creación de una zona de libre comercio y llega hasta la unión económica total, como lo propuso Bela Balassa (1961). Las dos dimensiones se vinculan, pues el argumentar que la motivación es la superación de los Estados nación explica por qué en la práctica la integración europea ha optado por un modelo institucional con elementos de supranacionalidad (Briceño Ruiz y De Lombaerde, 2018). En ambas dimensiones, América Latina tiene que lidiar con el problema del eurocentrismo.

En el caso de los estudios sobre la integración europea, el eurocentrismo se manifiesta en la idea de que UE es el modelo de integración que deben seguir las demás regiones del mundo para que sus procesos de integración sean exitosos. En este sentido, la UE es vista como lo que en inglés se describe como un *comparator*, es decir, que es el caso que sirve como referencia para evaluar los otros casos de integración en el mundo. Esta idea ha sido en cierta medida promovida a través de algunas iniciativas de la UE para fomentar la integración regional en otras partes del mundo, en las que se “venden” algunos elementos de la integración europea. Programas como las cátedras de Jean Monnet de alguna manera ayudan a la difusión del modelo europeo. Philomena Murray ha señalado de forma acertada que

[...] un reto mayor para los académicos es que muchos de los actores de la UE promueven activamente la UE en otras partes, y particularmente la experiencia de la UE como paradigma putativo. Ninguna otra región en el mundo es vista, primero como modelo, segundo, un punto de referencia, tercero, un exportador de la integración, y cuarto, un exportador de normas. (Murray, 2010, p. 310)

En América Latina se han adoptado tanto la teoría de la integración europea como la práctica de la integración regional. Por ejemplo, se ha intentado explicar el proceso del Mercosur a partir del

neofuncionalismo (Malamud y Schmitter, 2006), el liberalismo intergubernamental ha sido utilizado para analizar el regionalismo caribeño (Briceño Ruiz, 2003), en otros casos se ha aplicado el enfoque de Mattli para explicar el Mercosur (Malamud, 2008) y también se ha empleado el enfoque intergubernamental para analizar el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) (Sánchez, 2003). Igualmente, se ha intentado replicar el modelo europeo en los procesos concretos de integración, aunque esto ha variado según el proceso de integración del cual se trate. En general, en los casos de integración económica se ha adoptado la lógica de la integración que inicia con una zona de libre comercio y va avanzando a formas más complejas. En cambio, en el ámbito institucional se han generado intentos de replicar el modelo supranacional europeo, como en el caso de la Comunidad Andina (CAN), mientras grupos como el Mercosur han optado por una aproximación intergubernamental.

¿Cuál es el problema con el eurocentrismo? Dos publicaciones recientes de Philippe Schmitter y colaboradores ayudan a describir el asunto. En un trabajo que publicó en el 2006 con Andrés Malamud señalaron: “Nuestra [discutible] premisa fue que, si el Mercosur desea avanzar hacia una mayor integración, podría aprender del patrón establecido por Europa, e incluso imitarlo” (Malamud y Schmitter, 2006, p. 16). En un artículo escrito por Schmitter y Sunhyuk Kim se afirma: “nuestro supuesto [disputable] es que si la región noreste de Asia se va [a] integrar, debe aprender y seguir el patrón europeo” (Schmitter y Kim, 2005, p. 15). En ambos casos se considera a Europa el modelo a seguir y encajan perfectamente en la noción de eurocentrismo, o lo que Söderbaum ha descrito como un falso universalismo “mediante el cual la integración europea en general y la UE en particular se convierte[n] en el hacedor, el modelo y el paradigma desde el cual teorizar, comparar y diseñar tanto instituciones como políticas en el resto del mundo” (Söderbaum, 2013, p. 1). El

problema es que la integración regional, como señala Acharya, “no es una idea o un enfoque europeo, sino que ha sido una herencia mundial y tiene múltiples manifestaciones” (Acharya, 2016, p. 109). Acharya prefiere la expresión “UE centrismo” en vez de eurocentrismo y lo define como:

[...] la tendencia a juzgar otros regionalismos en términos de un punto de referencia que surge en gran medida de los procesos y las instituciones de la UE, mientras ignora otros posibles enfoques del regionalismo y se niega a ver su trayectoria en términos de los objetivos por ellos propuestos. (Acharya, 2016, p. 110)

Este es ciertamente un reto que tiene una doble vertiente. Por un lado, están los académicos asociados a los *European studies*, que voluntaria o involuntariamente tienden a considerar los procesos de integración que no siguen los patrones de la UE en Asia, África o América Latina como flojos e informales. Esto deriva justamente de que el progreso de estos se mide tomando como referente el proceso europeo (Breslin y Higgott, 2000, p. 343). Esa tendencia ya existía en los trabajos iniciales de la década del sesenta, en particular en los artículos publicados por Ernst Haas (1967) y Philippe Schmitter (1975) o en colaboración conjunta (Haas y Schmitter, 1964; Schmitter y Haas, 1964), que trataban de evaluar el desarrollo de la ALALC y el MCCA con base en los supuestos neofuncionalistas.

El problema se agrava en la medida en la que la integración europea se convierte en un proceso exitoso, en particular después del relanzamiento de la integración en la década del ochenta. Además, los académicos de los *UE studies* han, de alguna forma, asumido el rol de disciplinar los estudios sobre los cuales trata la integración regional, es decir, son ellos quienes señalan cuál es la forma adecuada de producir conocimiento, cuáles trabajos se consideran admisibles, cuáles son las normas para conducir una investigación, y de esta manera,

establecen las fronteras de la disciplina (Rosamond, 2007). En otras palabras, es en el seno de los estudios europeos donde se decide (se disciplina) cómo estudiar la integración regional y cuáles son las fronteras de la disciplina.

El *Journal of Common Market Studies* puede ser un caso de referencia. Esta es una publicación creada en 1962 y uno de sus editores fue Miguel Wionczek, profesor del Colegio de México. Durante los años sesenta y setenta, esta revista publicaba trabajos no solo sobre el proceso de integración europeo sino también sobre los de América Latina (Wionczek, 1970; Aitken y Lowry, 1972; Moncarz, 1973; Lizano y Willmore, 1975; Vargas Hidalgo, 1979; Hojman, 1981) y África (Segal, 1967; Hazelwood, 1979). El perfil de la revista cambió: ahora es promovida por la *University Association for Contemporary European Studies* (UACES) y solo publica trabajos sobre la UE, o en los que de alguna manera esta aparezca como actor (como las relaciones entre la UE y América Latina, por ejemplo). Se ha producido un distanciamiento entre quienes estudian la UE y quienes evalúan el regionalismo en el resto del mundo. El reto es, entonces, establecer un diálogo entre los expertos en la integración europea y los académicos que estudian procesos regionales en otras partes del mundo, sin que exista una predisposición de hacer a la UE un *comparator* ni hacer de la teoría europea un “disciplinador”.

Ahora bien, el reto no es solo para quienes estudian la integración en la UE, sino también para muchos especialistas fuera de Europa que, al estudiar los procesos de integración en su región, adoptan como referencia incuestionable el modelo europeo. Este fenómeno está muy marcado en América Latina, donde la recepción de la teoría y del modelo europeo ha sido amplia. Las discusiones teóricas no han sido muchas y, en términos generales, han predominado los estudios que aplican los supuestos neofuncionalistas, aunque los intentos de contextualizarlos en la región latinoamericana han sido

débiles. También se han desarrollado trabajos sobre el papel de las regiones subnacionales en los procesos de integración que toman algunos elementos de la gobernanza multinivel.

Desde el punto de vista del modelo europeo, sin duda alguna el tema central ha sido la supranacionalidad y la necesidad de implantarla en los procesos regionales (Ruiz Díaz Labrano, 1999; Mariano y Pasquariello Mariano, 2002; Mejía Herrera, 2008; Vieira, 2008; Delgado Rojas, 2009; Malamud, 2011).

El problema del eurocentrismo se debe analizar entonces desde una doble perspectiva. Por un lado, está la tendencia a aplicar de forma acrítica y descontextualizada la teoría de la integración europea. Es importante destacar dos puntos claves allí: el primero es utilizar planteamientos europeos para explicar las motivaciones que conducen a un grupo de países a impulsar un proceso regional; el segundo es explicar, una vez iniciado ese proceso, cuál es la lógica detrás de la integración. En ambos casos se acude a la teoría europea. Por otro lado, también ha sido necesario copiar elementos concretos del modelo europeo al caso de América Latina. Es importante diferenciar entre la discusión teórica y esta dimensión más cercana a las políticas públicas regionales de integración. En este último caso, se ha discutido ampliamente el tema de la supranacionalidad, su necesidad de superar la debilidad institucional de los proyectos de integración, cuyo único caso en América Latina ha sido la CAN. También se ha impulsado la creación de *parlamentos regionales* como mecanismos de participación y como paso inicial para llegar a una ciudadanía regional. Igualmente, se han creado instancias de participación para las unidades subnacionales, como Mercociudades en el caso del Mercosur o las Zonas de Integración Fronteriza en la CAN.

Ahora bien, muchos aspectos del marco explicativo de la UE no permiten comprender las particularidades de la integración latinoamericana y varias de sus propuestas de políticas que imitan la

supranacionalidad (parlamentos regionales, modalidades *soft* de gobernanza multinivel) han sido un fracaso. Esto demuestra las limitaciones que conlleva entender la integración desde una perspectiva exclusivamente eurocentrista. Tres factores ayudan a explicar este fenómeno: la diversidad de contextos histórico-culturales; la diferencia en las motivaciones y la lógica de la integración.

### **La importancia del contexto**

La mayor problemática que se genera con la aplicación de las teorías de la integración europea y su modelo de políticas es que se olvida que el contexto histórico y cultural importa. Así, por ejemplo, tanto en el funcionalismo, el federalismo y neofuncionalismo se plantea que una de las motivaciones que impulsa a un Estado a promover la integración regional es trascender al Estado nación, que se considera ineficiente para lidiar con la interdependencia e incapaz de garantizar la paz. En este último aspecto, estas teorías presentan un sesgo normativo, pues no solamente buscan explicar las motivaciones de la integración, sino que prevén que en la creación de secretarías funcionales se puede generar una federación o una comunidad supranacional, formas para asegurar a los ciudadanos europeos un continente en progreso continuo y en paz. Ciertamente, ese sesgo normativo es menor en el neofuncionalismo, en el cual la integración se ve impulsada por actores interesados a nivel nacional o regional. Ahora bien, la forma como esta termina, es decir, la creación de una comunidad supranacional, es un mecanismo de superar las limitaciones del Estado nación. En el contexto europeo de los años cincuenta estas eran metas buscadas por las sociedades europeas, cansadas de dos guerras mundiales altamente costosas debido a las pérdidas humanas y materiales. Por ello, la explicación de la integración como un proceso que buscaba superar al Estado nación, como planteaba el neofuncionalismo, no recibió cuestionamiento en los primeros lustros de la integración europea y hubo que esperar al

retorno del nacionalismo de De Gaulle en Francia para se produjera la reacción intergubernamentalista. El contexto europeo también explica el surgimiento de la supranacionalidad y la aceptación de la delegación de soberanía en las instituciones europeas.

En América Latina (y en general, en el Sur global) el contexto es otro. América Latina es un subcontinente cuyos países ingresaron en la política mundial como Estados independientes durante el siglo xix. La construcción de Estados nación fue por lo tanto un proceso mucho más reciente que en Europa. Consecuentemente, no ha de sorprender que exista un fuerte apego a la idea de soberanía. Además, a pesar de su inestabilidad política y sus crisis económicas recurrentes, América Latina no experimentó conflictos armados de las dimensiones de la i y ii guerras mundiales. Posiblemente los dos conflictos más devastadores que ha vivido la región han sido la Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) con Paraguay entre 1864 y 1870, y la Guerra del Pacífico entre Chile, Bolivia y Perú (1879-1883). Ambas sucedieron muchas décadas antes del inicio de la oleada regionalista del siglo xx.

En consecuencia, el contexto cuenta, y pretender aplicar un marco teórico y un modelo de política de integración europea en América Latina sin considerar su contexto puede conducir a fracasos y frustraciones. La importancia del contexto incluso la reconocen Malamud y Schmitter al argumentar sobre la validez de transferir supuestos del neofuncionalismo al caso del Mercosur: señalan que “dadas las diferencias sustanciales de normas culturales, experiencias históricas, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, hay abundantes motivos para ser prudentes en esa transferencia” (Malamud y Schmitter, 2006, p. 4).

Ahora bien, Söderbaum advierte contra el riesgo de lo que en inglés se describe como *parochialism*, un provincianismo, es decir, una mentalidad localista al momento de abordar un problema. En el caso

del regionalismo, el *parochialism* se encontraría en la tendencia de algunos especialistas de considerar su región como única y especial. Aunque el autor considera que existen ventajas en la especialización en una región, el riesgo es que puede conducir a ignorar otros casos o teorías generales, es decir, puede conducir al provincianismo, que puede terminar siendo la otra cara del eurocentrismo. En palabras de Söderbaum:

[...] la especialización regional tiende a llevar a los académicos a crear una caja de herramientas conceptuales y teorías que son desarrolladas desde y para su propia 'región', sin realmente tratar de comprometerse en otros casos o discursos que le hacen competencia. Tal provincianismo evita el desarrollo de un discurso más general y universal. Impide que los académicos reconozcan que ellos pueden estar analizando el mismo problema, pero con diferentes lenguajes y conceptualizaciones. (Söderbaum, 2013, p. 4)

La advertencia de Söderbaum es válida, pero debe ser relativizada. No debe confundirse provincianismo con contextualismo. Toda producción científica tiene un contexto, sea el personal del autor (Skinner, 1969; Scharfstein, 1991; Mangabeira Unger, 2004; Kincaid, 2004) o sea social e histórico. Dar importancia al contexto es una posición epistemológica que parte de la premisa que los hechos sociales se desarrollan en un tiempo y en un espacio específico que deben ser considerados en su análisis (Rivarola Puntigliano y Briceño Ruiz, 2013). Esto no tiene que ser, en sí, opuesto a la idea de crear un discurso más general y universal, sino que implica que para que un discurso sea realmente universal debe considerar las visiones de las diferentes regiones, pues de lo contrario se corre el riesgo de que una región que posee los recursos materiales para impulsar la investigación científica termine siendo considerada la creadora de discursos pretendidamente universales. El paso desde este punto

a otorgarse el poder de “disciplinar la disciplina” es inmediato. Por ello, el mismo Söderbaum termina señalando:

[...] para evitar malos entendidos, los estudios de caso detallados de regionalismo son ciertamente necesarios: estos identifican especificidades históricas y contextuales y permiten un análisis detallado e “intenso” de un caso en concreto [...] pueden ser instrumentos cruciales para verificar teorías de diferente tipo. (Söderbaum, 2013, p. 499)

El contexto, por tanto, resulta ser importante y ello explica por qué muchas de las transposiciones de las teorías y el modelo europeo han fracasado en América Latina. La teoría europea ha “viajado” a América Latina, pero en su aplicación, los resultados han sido frustrantes para sus seguidores. La importancia del contexto es ciertamente también válida para otras regiones del Sur global donde se comienza a cuestionar el modelo europeo (He, 2004; Murray, 2010; Inoguchi, 2011; Fagbayibo, 2013; Fioramonti y Matheis, 2016). Al respecto, Acharya afirma que:

debido a diferencias históricas, políticas, económicas y normativas, el modelo de la UE no ha viajado ni viajará bien en el mundo en desarrollo, a pesar de los esfuerzos de la UE misma en exportar su enfoque alrededor del mundo. (2016, p. 110)

## Las motivaciones

Si los contextos varían, las motivaciones también pueden variar. Como se señaló en la sección anterior, uno de los objetivos para la integración regional en Europa era la superación del Estado nación. Esta propuesta es palmaria en la explicación funcionalista, federalista y neofuncionalista sobre las razones que conducen a los Estados a impulsar la integración. Como también se explicó, es el contexto europeo de la primera mitad del siglo xx el que llevó a una severa crítica del Estado nación en círculos académicos y políticos,

y esto se evidenció en iniciativas regionales para superarlo. En consecuencia, la construcción teórica inicial de la integración europea está fuertemente relacionada con la búsqueda de alternativas al Estado nación. No es de sorprender que el debate haya surgido en el marco de las Relaciones Internacionales, disciplina en la cual el enfoque dominante, el realismo político, consideraba al Estado como el actor principal del sistema internacional. Este debate cambió, se transformó, pero no cesó. Cuando surge el *boom* de estudios institucionales de la integración europea a partir de la década del noventa, una de sus corrientes, el institucionalismo racionalista, asociado al enfoque de la acción racional, se dedicó a estudiar por qué los Estados habían decidido delegar la soberanía a las instituciones supranacionales, argumentando que en el fondo, era una simple delegación típica de un caso agente-principal. En respuesta a esto, otros enfoques consideran que, una vez creadas las instituciones supranacionales por los Estados, estas adquieren legitimidad propia con el paso del tiempo, lo que hace imposible quitarle los poderes cedidos. En otras palabras, el tema del Estado, su soberanía, poderes y relación con las instancias supranacionales es un tema central en los debates europeos.

Sin embargo, este no es el caso de América Latina ni de ninguna otra parte del Sur global. Citando de nuevo a Acharya,

la CEE [Comunidad Económica Europea] fue básicamente concebida como un proyecto para domesticar el nacionalismo y limitar la soberanía del Estado; los regionalismos no-occidentales fueron inspirados por motivaciones exactamente contrarias, para avanzar el nacionalismo y preservar la soberanía después de décadas de gobierno colonial. (2016, p. 117)

Por ello, ni en América Latina ni en el resto del Sur global la integración regional ha tenido como objetivo trascender el Estado y sustituirlo por una nueva entidad que pretenda tener jurisdicción sobre

ellos. Esto no ha estado —y es previsible que no esté— en la agenda regional de América Latina durante las próximas décadas.

Como el contexto importa, las motivaciones para que los países de una región impulsen un proyecto regional responden a las circunstancias políticas, económicas y sociales de la misma. En el caso de América Latina, más que trascender al Estado nación, lo que se busca es fortalecerlo al incrementar su margen de maniobra en el sistema internacional. Esto ha dado lugar a toda una tradición de estudios sobre autonomía e integración, en la que destaca la obra de Juan Carlos Puig (1980) y Helio Jaguaribe (1979) (Rivarola Puntigliano y Briceño Ruiz, 2013; Briceño Ruiz y Simonoff, 2015). La autonomía se concibe como la disposición de amplios márgenes de maniobra o de acción propia en el sistema internacional y en los países latinoamericanos, debido a que por su particular inserción en la economía mundial y los problemas estructurales de sus sociedades (escasa diversificación productiva, desigualdad, corrupción), la región ha dispuesto de bajos márgenes de autonomía en su acción internacional. Una de las motivaciones para impulsar la integración es la creación de instancias y mecanismos regionales que permitan incrementar la autonomía. El tema de la autonomía ha generado muchas interpretaciones; una de ellas es que autonomía es sinónimo de cerrarse al mundo y se alega que esto no es posible en un mundo globalizado. Sin embargo, dicha posición supone confundir autonomía con autarquía: la autonomía no busca aislarse del mundo, sino ser parte del mismo desde una posición firme para poder influir en el diseño de sus instituciones. Autores como Russell y Tokatlian (2002) han promovido la idea de una autonomía relacional, que no se quiere aislar del mundo. Esto ya estaba presente en Puig y Jaguaribe. Resulta interesante que esta idea de autonomía también está presente en otras partes del Sur global. Acharya (2016, p. 118), por ejemplo, señala que:

[...] es muy claro que el propósito de muchas de las ideas e interacciones regionalistas que no son de la UE se proponen buscar la autonomía, lo que significa asegurar la independencia de poderes coloniales y limitar las intervenciones de poderes externos en asuntos regionales. Esta idea de autonomía diferencia muchos esfuerzos regionales en el mundo no-occidental de la UE, cuyo leitmotiv ha sido la integración.

Una segunda motivación del regionalismo latinoamericano ha sido la búsqueda del desarrollo económico. A partir de la formulación de la teoría del desarrollo de la Cepal y bajo el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, la integración se convirtió en un mecanismo para ayudar a la transformación productiva de América Latina. La industrialización era un componente fundamental de esas estrategias y la integración se convirtió en un mecanismo para superar las limitaciones de una industrialización en estrechos mercados nacionales, al permitir que esta se efectuase en el marco de un mercado regional ampliado. Este es el núcleo duro de la propuesta de crear un mercado común latinoamericano que, a lo largo de la década de 1950, impulsaron Prebisch y la Cepal. En este aspecto, el contraste con la experiencia europea es importante: con sus asimetrías entre países, Europa Occidental ya estaba industrializada al momento de iniciar su proceso de integración. Por ello, la dimensión económica de la integración europea se orientó por las premisas teóricas de Jacob Viner (1950) —quien se dedicó a estudiar el efecto de la creación de uniones aduaneras sobre el bienestar— y de Bela Balassa (1961) —quien percibía la integración como un proceso que se iba complejizando, partiendo de la creación de una zona de libre comercio hasta alcanzar la unión económica—. En muchos casos, la integración económica se consideraba apenas como un instrumento para alcanzar el objetivo mayor de la integración política, concebida esta última como la creación de una nueva entidad política que sustituiría al Estado nación (Haas y Schmitter, 1964).

En resumen, las motivaciones para la integración están asociadas al contexto histórico. Este debe ser tenido en cuenta al momento de analizar la teoría de la integración puesto que, por un lado, implica reconocer que en las regiones del Sur global se han generado explicaciones propias de sus procesos regionales que, en muchos casos, tienen mayor valor explicativo que las teorías europeas. Tal es el caso de la teoría estructuralista de la Cepal y los aportes sobre autonomía e integración en el caso de América Latina. El contexto es igualmente crucial para determinar la aplicabilidad de las teorías europeas que, al menos en lo que se refiere a las explicaciones de las motivaciones para impulsar la integración regional, no aplican en América Latina.

### **La lógica de la integración y el riesgo del “eurocentrismo inverso”**

Las teorías europeas no solo explican las motivaciones que han impulsado la creación de acuerdos regionales, sino también cuáles son los mecanismos bajo los cuales opera la integración, es decir, cuál es la lógica de la integración. Así, el neofuncionalismo parte de la premisa de que son los actores sociales, en particular los del sector económico, quienes basados en sus intereses y en alianza con la burocracia internacional, impulsan la integración económica. Una vez que un proceso de integración comienza a desarrollarse de forma exitosa, surgen nuevas demandas de inclusión de nuevos sectores y se produce lo que Haas (1958) describió como un *spill over*. Desde una perspectiva distinta, el liberalismo intergubernamental de Andrew Moravcsik describe la integración como un proceso impulsado tanto por los intereses de los actores económicos, como por los Estados nación. La firma de un acuerdo de integración se desarrolla por etapas: en una primera etapa se produce una formalización de las preferencias nacionales en la que participan los actores sociales. Una vez las preferencias quedan establecidas, estas son negociadas por los Estados en una fase de regateo

intergubernamental en la cual se determina el acuerdo. En una última etapa se diseña el modelo institucional. Y así, existen también explicaciones institucionalistas o constructivistas, en la primera de las cuales se destaca el papel de las instituciones en el funcionamiento del proceso de integración, mientras que en la segunda se examina el papel de las identidades, discursos y narrativas. Las teorías son variadas, pero todas explican la lógica de la integración y muchas de ellas lo que tratan es de introducir la integración en debates de mayor alcance que se realizan en las ciencias sociales sobre el papel de la racionalidad (enfoque de la acción racional), las instituciones (el nuevo institucionalismo) o las identidades (el constructivismo) (Briceño Ruiz y De Lombaerde, 2018).

Por ello, se puede argumentar que estas teorías tienen un valor explicativo que puede ser útil para examinar experiencias más allá de Europa, aunque, como lo señalan Malamud y Schmitter (2006) al referirse al neofuncionalismo, se requiere de cierta cautela. Un primer elemento de esa cautela es que al aplicar esas teorías a los casos latinoamericanos, estas se deben contextualizar. Una teoría puede viajar con mayor éxito a otra región si en su aplicación se toma en cuenta el contexto. Haas y Schmitter comprendieron dicha premisa en un artículo publicado en 1967, titulado “The Uniting of Europe and the United of Latin America”, en el cual intentaron aplicar los supuestos neofuncionalistas al caso latinoamericano. El resultado fue que los autores observaron que algunas premisas para Europa, como la existencia de sociedades pluralistas o el debilitamiento del nacionalismo, no existían en América Latina, por lo cual se debía tener mesura al aplicarlas en esta región. No obstante, en trabajos posteriores de Philippe Schmitter (1970) sobre el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se evidenció que en este proceso regional se había producido una lógica expansiva que no se asimilaba al *spill over*; Schmitter lo describió como *spill around*, una suerte de híbrido entre el *spill over* y un efecto de encapsulación,

es decir, a partir de un caso no europeo, Schmitter intentó reformular el neofuncionalismo.

¿Significa esto que la forma como el neofuncionalismo explica la integración no es válida para América Latina? La respuesta es que algunas premisas funcionan: en una etapa inicial, la integración es impulsada (o rechazada en el caso de un *spill back*) por actores interesados; la integración inicia en un sector, pero puede expandirse a otros, como sucedió en el MCCA; existe un área que resulta crucial para el arranque de la integración (el carbón y el acero en Europa, la industrialización). No obstante, en otros aspectos existen diferencias: la forma en la cual los actores interesados agregan sus intereses no es la de una sociedad pluralista, sino más bien de tipo corporatista, pero los actores participan, no están excluidos del proceso; la ampliación de sectores de la integración no siempre conduce a la creación de nuevas instituciones con poderes supranacionales, y el objetivo último de la integración no es trascender al Estado nación. De nuevo, el contexto importa.

Un segundo caso es el liberalismo intergubernamental; parte del marco explicativo de la integración que maneja puede ser útil para el caso latinoamericano. Describir la integración como un proceso que inicia con la formación de preferencias a nivel doméstico en el que participan actores económicos sociales y que, una vez determinadas, son objeto de un regateo intergubernamental para concluir luego en la elección de un modelo institucional, es un abordaje válido no solo para Europa sino también para el resto del mundo.

Estos dos casos muestran que la teoría europea puede ayudar a entender la lógica de la integración incluso más allá de Europa, aunque tomando en cuenta el contexto. Esto no se contradice en forma alguna con la idea de ir más allá del eurocentrismo, pues esto significa que no se puede desconocer o tirar al cesto de la basura la riqueza de la experiencia de integración en Europa. Incluso Acharya,

fuerte crítico de lo que llama UE centrismo, reconoce que “el deseo de moldear la UE como modelo es en cierta medida comprensible, puesto que la UE, aunque no sin limitaciones y fracasos puede razonablemente reclamar ser la forma más efectiva de organización regional en el mundo” (Acharya, 2016, p. 109). No reconocer la riqueza de la experiencia europea y considerar a la UE como un “anti-modelo” conduce simplemente a celebrar las diferencias entre la teoría y la práctica de la integración en Europa y el resto del mundo. Söderbaum describe esto como “eurocentrismo invertido” o al menos una forma distinta de provincianismo (Söderbaum, 2013, p. 3).

Warleigh-Lack y Rosamond destacan al menos tres aspectos en los que se pueden obtener beneficios metodológicos al analizar el caso europeo. En primer lugar, la UE es la experiencia histórica más exitosa de integración económica institucionalizada y puede ser fuente de aprendizajes.

No solo [...] la UE es capaz de ser un anti-modelo [...], sino que es un laboratorio en el cual aquellos que están afuera pueden ver como los actores que están relativamente experimentados en el juego regional cometen errores, innovan, evolucionan y tratan con los legados del pasado, de la (in) acción pasada.(Warleigh-Lack y Rosamond, 2010, p. 998).

En segundo lugar, la UE no es un simple caso de viejo regionalismo: el nuevo regionalismo en cierta forma comenzó en Europa, con la propuesta por alcanzar un mercado único en 1986 (Hettne, 2001). En consecuencia, la UE puede ser una fuente interesante para revisar cómo surgió el nuevo regionalismo y comprender aspectos esenciales del mismo, como su relación con la globalización. Finalmente, estudiar la UE da insumos para comprender dos elementos claves del regionalismo a escala global: su carácter multidimensional y el énfasis en la identidad (Warleigh-Lack y Rosamond, 2010, pp. 998-999).

El grado de abstracción de una categoría que surge en el marco explicativo de una teoría europea influye en su aplicabilidad más allá de viejo continente. En la medida en que una categoría sea más abstracta, la posibilidad de implantación exitosa en un contexto diferente es mayor. Tal podría ser el caso de las categorías *spill over* o *spill back*, ambas suficientemente abstractas como para resultar explicativas en diversos contextos, la primera, la ampliación de la esfera de integración; y la segunda, su retroceso (Briceño Ruiz y De Lombaerde, 2018).

Así, ir más allá del eurocentrismo supone negarse a aceptar de manera acrítica y descontextualizada las propuestas teóricas y el modelo de políticas de integración desarrollados en la UE, pero también negarse a desconocer la riqueza de la experiencia europea y el poder explicativo que, considerando los contextos regionales, algunos de sus supuestos tienen para abordar la integración. La superación del eurocentrismo y el “eurocentrismo invertido” requiere un diálogo entre los especialistas de la UE y académicos expertos en otros procesos regionales; el naciente campo del regionalismo comparado puede ser un espacio propicio para ello.



**Integración regional  
y el debate Estado,  
mercado y desarrollo  
económico**

---



En las discusiones teóricas sobre la integración económica, el enfoque clásico lo desarrolló Jacob Viner (1950) con su teoría de las uniones aduaneras. Aunque Lipsey y Lancaster (1956-57), Gehrels (1956-57) y Meade (1955) la criticaron y posteriormente se complementó con toda la literatura sobre los efectos dinámicos de la integración, la obra de Viner se mantiene como referente principal para analizar la naturaleza, lógica y consecuencias de la integración económica. Desde esta perspectiva, la integración regional se impulsó como un mecanismo para lograr una asignación eficiente de los recursos a través de la promoción del libre comercio. El mercado era, en consecuencia, el mecanismo natural para impulsar la integración económica, y esta última, aunque era un mecanismo menos eficiente que el libre comercio global para promover la eficiencia, podía servir al objetivo de la liberalización comercial multilateral. El tema del desarrollo económico está ausente en la teoría vineriana. Esto tuvo un impacto en la literatura económica sobre la integración en Europa, que en buena medida se basó en la lógica vineriana y en la explicación de los efectos de creación y desvío de comercio como factores explicativos de este proceso regional (Balassa, 1967; 1974)

No obstante, surgió en Francia una visión alternativa al regionalismo que criticaba algunas de las premisas neoclásicas. Esta corriente

se conoce como el *estructuralismo francés*, cuyos principales exponentes fueron François Perroux y André Marchal. Ellos concebían la integración económica no simplemente como un mecanismo de liberalización arancelaria, sino como un proceso de unificación de sistemas económicos bajo el principio de la solidaridad. Esta idea de integración solidaria resultó ser crucial para la visión estructuralista y, de alguna manera, se articulaba con el tema del desarrollo. Sin embargo, quizás debido a la condición de economías industriales de todos los miembros de las que entonces constituían las comunidades europeas, el estructuralismo francés no tuvo como centro de reflexión la forma en que la integración contribuía a la transformación productiva de los países miembros.

En América Latina, la integración regional respondió a incentivos muy distintos a aquellos propuestos por la teoría vineriana, al menos durante la etapa en la que surgieron propuestas para crear un mercado común latinoamericano en la década del cincuenta del siglo xx. Las propuestas de integración planteadas por Raúl Prebisch y la Cepal estaban fuertemente asociadas a la concepción cepalista del desarrollo que comienza a perfilarse a partir de la publicación del trabajo “El desarrollo latinoamericano y algunos de sus principales problemas” (publicado en 1949) (Prebisch, 1996). En documentos posteriores de la Cepal se vinculó el proyecto de crear un mercado común latinoamericano con la estrategia de América Latina para superar su condición periférica. Esto implicaba convertir la integración en un componente de un proyecto de desarrollo que buscaba la transformación productiva de la región a través de la industrialización con sustitución de importaciones. Por ello, la teoría vineriana no era el centro de preocupación de los académicos latinoamericanos, que más que estar preocupados por el efecto de la integración sobre el bienestar, estaban interesados en su impacto en el desarrollo económico. Mientras que para Viner el mercado era el agente fundamental para incrementar el bienestar, en opinión de la Cepal el Estado

era necesario para que, en alianza con el sector privado, se iniciara un proceso de transformación de las estructuras productivas de América Latina. Esta es una diferencia crucial entre Viner y Prebisch.

Ahora bien, el estructuralismo francés también se mostró crítico de los automatismos de mercado y del “comercialismo” como punto central de la integración, y tuvo puntos de encuentro con el estructuralismo latinoamericano. La idea de integración vista no solo como un mecanismo para eliminar barreras a los intercambios, sino como un espacio de unificación de sistemas económicos bajo una lógica de solidaridad, tuvo muy buena acogida en América Latina. Igualmente, la descripción de la economía como un espacio complejo que inicia en una unidad motriz y evoluciona hasta convertirse en una economía nacional también fue bienvenida, en particular las propuestas de crear polos de desarrollo.

En otras palabras, la relación de América Latina con los debates teóricos en el campo de la integración económica alejaba a la región de las discusiones sobre la dicotomía creación vs. desvío de comercio y su impacto sobre el bienestar. Al menos eso fue lo que sucedió en la fase que algunos describen como *regionalismo cerrado*, pero que en justicia debería llamarse *regionalismo intervencionista-autonómico* (Briceño Ruiz, 2001). Esta situación cambia en la fase del regionalismo abierto o nuevo regionalismo, cuando el tema del desarrollo desaparece de la agenda regional y se empieza a describir la integración como un mecanismo para promover la inserción eficiente de América Latina en la economía mundial. Se reivindica el trabajo de Viner en esos años, mientras satanizan a Prebisch. No obstante, la agenda de desarrollo retornó en la etapa del denominado regionalismo poshegemónico, en la primera década del nuevo siglo, aunque en términos prácticos, la aplicación de esa agenda fue limitada. Ahora bien, lo que el dato empírico evidencia es que desde la década del cincuenta el desarrollo económico ha sido un tema

estrechamente asociado a la integración regional. Integración y desarrollo han sido las dos caras de una moneda en la reflexión económica sobre el tema, al menos en América Latina.

## De la teoría vineriana al estructuralismo francés

Jacob Viner y la teoría de las uniones aduaneras

Para Juan Mario Vacchino (1982), las propuestas de Viner son esencialmente “comercialistas” puesto que conciben la integración como:

[...] una experiencia local de “desvalorización” de las fronteras, justificable en tanto que etapa transitoria que serviría para ir eliminando, escalonadamente, las tarifas arancelarias y otras restricciones a los intercambios comerciales. En este sentido, tiene como objetivo primordial abolir las barreras y los obstáculos que impiden el libre flujo de bienes y servicios entre las diversas economías nacionales. (Vacchino, 1982, p. 154)

Sin embargo, Viner de por sí no es un entusiasta de la formación de uniones aduaneras: duda que estas sean siempre beneficiosas. Antes de Viner, Gottfried Haberler (1933) había argumentado, en *Der Internationale Handel*, que las uniones aduaneras eran un camino hacia el comercio libre porque suponían la eliminación de los obstáculos a los intercambios entre países. Este análisis fue aceptado posteriormente en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que en su artículo 24 autorizaba la creación de uniones aduaneras. Viner rechazó este criterio y puso en duda que formar uniones aduaneras fuese siempre favorable en términos de promoción del bienestar. Para ello, presentó la distinción entre *creación de comercio* y *desvío de comercio*. La creación de comercio se produce cuando la producción doméstica protegida y costosa es reemplazada por producciones más baratas que provienen de los países socios

de la unión aduanera. Este reemplazo implica un desplazamiento de productores menos eficientes hacia productores más eficientes. En cambio, el desvío de comercio se produce cuando importaciones de los productores más eficientes y competitivos del mercado mundial son substituidas por importaciones más costosas, provenientes de productores menos eficientes de la unión aduanera (Viner, 1950).

La conclusión de Viner es que las uniones aduaneras no siempre aumentan el bienestar. Ellas pueden promover la creación de comercio al eliminar los obstáculos al libre intercambio entre los países miembros, y producir así un aumento en el bienestar. No obstante, si se permite el desplazamiento de flujos comerciales de productores eficientes externos hacia productores ineficientes internos, las uniones aduaneras producirían un desvío del comercio que conlleva una disminución en el bienestar. En los términos vinerianos, las uniones aduaneras solo son beneficiosas cuando predomina el efecto de creación del comercio. Por ello, para Viner la mejor vía para promover un incremento en el bienestar reside en el libre comercio global en el ámbito de un proceso multilateral de desgravación arancelaria.

Harry Johnson trató de superar la explicación vineriana de las uniones aduaneras. Para Johnson, la decisión de crear una unión aduanera también se debe evaluar como parte de un interés por promover los bienes públicos, lo cual para Johnson implicaba una preferencia colectiva a favor del desarrollo industrial (Johnson, 1965). Así las cosas, desde el punto de vista económico, la integración se considera un mecanismo eficaz para impulsar las inversiones que buscan favorecer nuevos desarrollos industriales. En este sentido, se puede argumentar que existen al menos algunos puntos de encuentro entre los planteamientos de Johnson y los de Prebisch y la Cepal, aunque el tema del desarrollo no está implícito en la propuesta de industrialización de Johnson.

La creación y el desvío de comercio dejan de ocupar el centro de las teorías de las uniones aduaneras en el momento en el que se introduce el análisis de los efectos dinámicos de la integración. Según Maurice Schiff y Alan Winters (1998), los efectos dinámicos son los que actúan de modo temporal o permanente sobre la tasa de crecimiento económico de un país. Un proceso de integración puede generar tales efectos dinámicos, entre los cuales se pueden señalar las economías de escala, la incorporación de innovaciones tecnológicas, la promoción de una mayor competencia, un aumento del comercio intraindustrial, un incremento de las inversiones y de los procesos de aprendizaje, la diversificación de las exportaciones y el fortalecimiento del poder de negociación en foros internacionales, entre otros. Sin embargo, en la idea de los “efectos dinámicos” prevalece la hipótesis de actores racionales que utilizan la integración como mecanismo para aumentar sus beneficios y bienestar.

### El estructuralismo francés

El estructuralismo francés presenta una interpretación distinta sobre la integración económica. Según la perspectiva estructuralista, el objetivo de la integración no es unificar mercados, sino más bien acercar economías a través de la unión progresiva de los espacios económicos nacionales bajo un nuevo organismo económico y político, caracterizado por la solidaridad entre sus miembros (Marchal, 1970, p. 124). Según Juan Mario Vacchino, la integración es “un proceso de creciente solidaridad e interpenetración estructural, cuyos mecanismos, instrumentos y objetivos quedan definidos en el programa consensual que le da origen y que conduce a mayores grados de unidad entre los espacios nacionales participantes” (Vacchino, 1981, p. 70). Francia fue el centro de la escuela estructuralista, cuyas dos figuras emblemáticas fueron François Perroux y André Marchal. Ambos coincidieron en describir la economía nacional no como un conjunto armonioso, equilibrado y homogéneo, sino como

un espacio complejo y heterogéneo, alejado de la visión liberal basada en la teoría del equilibrio y su restablecimiento automático.

Las economías domésticas se conforman por un conjunto de unidades, zonas, partes activas o dominantes, las cuales ejercen una acción que encuentra una reacción de fuerza equivalente en otras unidades, zonas o partes pasivas o dominadas. El Estado nación es la unidad dominante porque ejerce una influencia económica irreversible sobre otros grupos en temas como la imposición fiscal, la organización del arbitraje efectivo y el establecimiento de un sector público en la economía. Toda economía dominante resulta de un proceso que inicia con una unidad motriz. Esta es una unidad de producción simple o compleja, capaz de ejercer ciertas acciones sobre otras unidades. En el momento en el que una unidad motriz se yuxtapone a otras, situadas en su medio ambiente, aparece un polo de crecimiento o un polo de desarrollo. Para Perroux, la nación existe solo gracias a los polos, pero estos pueden cuestionar la realidad de la nación, puesto que pueden surgir polos de integración, que pueden no estar siendo controlados por los Estados, como por ejemplo los que crean las empresas transnacionales. De igual manera, existen polos por fuera del Estado nación que ejercen influencia sobre las unidades económicas de un país. La acción de estos polos produce una devaluación no intencional de las fronteras. Perroux propone impulsar esta “devaluación no intencional” mediante un modelo de desarrollo basado en la organización de polos a escala mundial. Este enfoque se conoce como “integración mundial” o “mundialismo”.

El pensamiento de Perroux sobre este aspecto evoluciona y pasa del mundialismo a la integración al servicio de los seres humanos. Para él, la integración supone una relación entre un aparato productivo y una población (Perroux, 1967). Lo anterior trae a colación dos preguntas: ¿quién integra? y ¿al servicio de quién se produce la integración? Ante el primer interrogante, Perroux señala que la

respuesta tradicional es que son los mercados los que integran, aunque luego precisa y afirma que consta de “el conjunto de individuos reunidos por el mercado: los empresarios privados y los consumidores” (Perroux, 1967, p. 16). Para Perroux, esto implica aferrarse al mercado y a la relación precio-cantidades, que lleva a escoger un tipo de integración particular: una zona de libre comercio o un mercado común. Bajo ese modelo, “la integración por el *poder* de invertir, el *poder* de controlar la moneda, o el de informar y de formar a los hombres será minimizada” (Perroux, 1967, p. 16). Para Perroux, el enfoque neoclásico, el cual plantea que una integración dirigida por el mercado a través del mecanismo de precio une a las poblaciones de varios países, es ilusorio. Si la competencia no se genera entre agentes económicos indiferenciados sino entre monopolios, oligopolios diferenciados y grupos económicos, es difícil lograr la optimización propia de la competencia perfecta. En este sentido asevera:

[...] solo cuando las unidades son iguales en poder e iguales en información puede decirse que el *libre intercambio* de bienes y servicios entre ellas proporciona a cada una el máximo de satisfacción posible correspondiente a las satisfacciones *informadas* y no *obligadas* de las unidades constituyentes. (cursivas en el original) (Perroux, 1967, p. 17)

A la segunda pregunta (¿al servicio de quién se produce la integración?), Perroux también acude a la respuesta neoclásica: la integración en una lógica de mercados está al servicio de todos, “todos ganan; las utilidades más elevadas engendran una acumulación más vasta y más rápida, de donde surge una elevación de la productividad y, finalmente un alza de los salarios” (Perroux, 1967, p. 17). Sin embargo, posteriormente Perroux señala que la respuesta depende de la estructura social y de la forma de distribución. Estos factores no son extraeconómicos sino que, al contrario, juegan un papel decisivo y “deben ser abordados por toda política económica que no

sea ni hipócrita ni ineficaz a largo plazo” (Perroux, 1967, p. 25). Estos factores determinarán si la integración está al servicio de la población o de los monopolios. El hecho de que la integración esté al servicio de los monopolios o de la población se vincula al grado y a la tasa de extraversion de la economía doméstica, y al grado y al tipo de dependencia frente a los poderes dominantes (Perroux, 1967, p. 26).

Perroux coincide en gran medida con André Marchal, quien concibe el espacio económico como un conjunto extremadamente complejo de unidades que se entrelazan y se sobreponen entre sí (Marchal, 1970). El desarrollo histórico demostraría que, en lugar de producirse una especialización estrecha y rigurosa, como lo propone la economía clásica liberal, los Estados se caracterizan por la multiplicidad y la diversificación de las actividades desarrolladas en su espacio. Este proceso es descrito como un desarrollo complejo producido por una diversidad de factores físicos, humanos y técnicos. Para Marchal existe un orden lógico en la evolución económica: el mismo progreso que tiende a incluir a las economías locales en las economías nacionales conduce a la incorporación de las mismas a una economía mundial.

La integración (o continentalismo, según el término que emplea Marchal) se produce por una serie de uniones entre varios países situados en un mismo continente, es decir, aparece entre países vecinos o que presentan contigüidad geográfica. Se trata de agrupamientos continentales de economías homogéneas y dinámicas que buscan promover el crecimiento económico conjunto. Sin embargo, también existen uniones basadas en la colonización o en los lazos políticos, como es el caso del Commonwealth Británico. El mecanismo para impulsar la integración consiste en un conjunto de medidas que faciliten la producción a gran escala, que permitan diversificar la producción y que favorezcan el progreso técnico. En otras palabras, la integración no descansa en mecanismos de mercado, sino que implica una participación del Estado como director del proceso.

En este sentido, Marchal critica lo que describe como el método liberal de integración, que se basa en la liberalización de los intercambios. Para él, solo la integración de las economías puede generar el libre comercio, pues permite que este sea ventajoso para todos. Así, Marchal asevera que solo puede haber intercambio exitoso si este es precedido por un cambio en las estructuras económicas; esto contradice el supuesto liberal que afirma que el libre comercio en sí genera cambios estructurales (Marchal, 1965, p. 183). El método liberal de integración no genera ninguna interpenetración entre las economías ni ninguna integración verdadera, solo una simple yuxtaposición de economías y, citando a Maurice Bye, Marchal señala que “yuxtaponer no es integrar” (1965, p. 187).

No obstante, es en la idea de solidaridad en la que reside el verdadero barómetro para medir el avance de la integración. En primer lugar, Marchal señala que la integración basada en el método liberal genera interdependencia, pero no solidaridad. Así, argumenta que en una relación de intercambio entre dos países, uno especializado en la producción de bienes industriales y otro en bienes primarios, puede haber interdependencia pero no solidaridad, puesto que si se produce una caída en los precios de los productos primarios y se genera un deterioro en los términos de intercambios entre países, los países industriales se van a beneficiar de eso a expensas de los países exportadores de materias primas (Marchal, 1965, pp. 187-188). Por ello, la integración vista desde una perspectiva de lo que Marchal describe como el método estructuralista, debe conducir a la creación de un espacio territorial constituido por una red de estrechos vínculos de solidaridad. Esta idea de solidaridad implica que el progreso de uno beneficie a todos. Una integración es solidaria cuando “los colaboradores contribuyen todos al resultado del esfuerzo común y que la parte de cada uno depende del esfuerzo de todos” (Marchal, 1965, p. 188). Para Marchal (1965, p. 188), “existe un conjunto integrado cuando los vínculos de solidaridad que

existen entre los diversos elementos son tales que la libertad total de los intercambios no lesiona a nadie y beneficia a todos”.

El Estado debe poner en marcha un proceso continuo, socialmente equilibrado y armonioso a través de políticas dirigistas. Si la integración no es simplemente yuxtaponer o adicionar, entonces es crucial aplicar o coordinar políticas comunes. En palabras de Marchal:

[...] la integración implica evidentemente ‘la puesta en práctica de políticas nacionales sistemáticamente coordinadas’. Jamás, en la práctica, la integración de las economías ha sido espontánea, jamás ha sido el resultado del solo juego de las fuerzas del mercado: siempre ha sido consecuencia de una política deliberada, consciente y voluntaria. (Marchal, 1965, p. 189)

En consecuencia, desde una perspectiva estructuralista, la integración es un “espacio territorial caracterizado por la existencia de una compleja red de lazos de estrecha solidaridad” (Vacchino, 1981, p. 43). Esto no solamente implica integración de mercados sino de economías, lo que supone la existencia de vínculos económicos que formen una red compleja entre elementos que estaban antes separados y que pasan a formar parte de un conjunto. Supone, además, una cierta igualdad de oportunidades que permitan que todos los que participen en la red sean ganadores y se evite que un componente de la red pueda dominar a los otros. No solamente involucra la integración económica, sino la integración social, pues como señala Marchal (1965, p. 190), “una integración económica sin integración social es una suerte de interdependencia, no una solidaridad verdadera”.

La visión latinoamericana de la integración de Raúl Prebisch y el pensamiento estructuralista de la Cepal

A diferencia de los debates vinerianos en torno al impacto sobre el bienestar de la formación de uniones aduaneras, en América Latina se configura una visión distinta sobre las causas que impulsan a los

países en desarrollo a promover acuerdos de integración regional y sobre la forma que estos toman. Esta visión tiene dos rasgos definitorios. En primer lugar, se cuestiona la validez de la teoría vineriana al aplicarse a casos de integración entre países en vías de desarrollo, un tema que fue objeto de amplio debate en las décadas posteriores (Mikesell, 1963; Cooper y Massel, 1965; Balassa, 1965; Linder, 1967; Andic et al., 1971; Axline, 1977). En segundo lugar, la integración regional se vincula a la estrategia de desarrollo económico de la región. En este sentido, el análisis se alejó de la lógica vineriana de creación vs. desvío de comercio y en vez de ello, se centró en examinar la manera en que la integración económica hacía parte de una estrategia que buscaba ayudar a los países de la región a superar su atraso económico.

Raúl Prebisch fue una figura central en el diseño de un marco conceptual propio de la integración económica regional en América Latina. La Cepal, y posteriormente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNTACD por sus siglas en inglés), fueron los marcos institucionales que fungieron como plataforma para que Prebisch desarrollase sus ideas sobre las causas y la naturaleza de la integración regional. Obviamente, la vinculación entre integración y desarrollo es central en la propuesta cepalista, y por ello es necesario, en primer lugar, examinar la teoría del desarrollo de Prebisch y de la Cepal, para luego examinar su vinculación con la teoría prebichiana de la integración.

### La teoría del desarrollo de Prebisch y la Cepal

Tras el fin de la II Guerra Mundial se generó un contexto global favorable para que surgiera la economía del desarrollo. El proceso de descolonización de África, Asia y el Caribe supuso la aparición de nuevos Estados nación cuya situación económica, comparada con la de Europa, Estados Unidos y Japón, era de retraso y subdesarrollo. Se empezó a desarrollar la economía del desarrollo, entre

cuyos pioneros se puede nombrar a Paul Rosenstein-Rodan, Kurt Mandelbaum y Ragnar Nurkse, todos con el objetivo de encontrar explicaciones y soluciones a la disparidad de los niveles de desarrollo en el mundo. Desde su insistencia en promover inversiones industriales (como planteaba Rosenstein-Rodan), hasta la idea de que los países en desarrollo debían imitar el patrón o el camino que transitaron los países ricos (como se argumentaba en la teoría de la modernización), los economistas del desarrollo discutieron y analizaron cómo alcanzar el crecimiento (que se equiparaba en la mayor parte de los estudios a desarrollo) y la prosperidad en la economía mundial. A pesar de sus especificidades, buena parte de ellos se mantuvieron apegados a los principios de la economía clásica y neo-clásica y, en particular, a una visión favorable sobre el libre comercio.

Sin embargo, en América Latina comenzó a formarse una escuela de pensamiento que aborda el tema del desarrollo desde una mirada distinta. La creación de la Cepal en 1948, un organismo técnico de la Organización de las Naciones Unidas, impulsó el surgimiento de una teorización latinoamericana sobre el desarrollo. Bajo la égida de Raúl Prebisch, su primer secretario ejecutivo, la Cepal se convirtió en el centro intelectual en el cual se formuló una nueva visión sobre el desarrollo que puede ser descrita como heterodoxa, porque cuestiona algunas premisas clásicas y neoclásicas.

El informe de la Cepal, titulado *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, publicado en 1950, que se atribuye a Prebisch (1996) y luego descrito por Albert Hirschman (1968, p. 2) como el *Manifiesto latinoamericano*, es un documento fundamental para entender la visión cepalista del desarrollo. Prebisch desempeñó un papel crucial en la elaboración de este documento, en el que por vez primera la Cepal presentó la famosa dicotomía de la economía mundial dividida en centro y periferia, resultado de la desigual difusión del progreso técnico. La dicotomía

centro-periferia se define como una característica estructural del sistema de comercio mundial, que deriva del hecho de que los países centrales se especializaron en la producción de bienes industriales, mientras que los de la periferia se especializaron en bienes primarios (Cepal, 1950). Octavio Rodríguez añade que esta dicotomía se basa en una diversidad básica de sus estructuras productivas: la especialización y la heterogeneidad caracterizan la estructura de la periferia, mientras que la diversificación y la homogeneidad son particularidades propias de la estructura del centro (Rodríguez, 2006, p. 57).

Según Prebisch, los países centrales fueron los principales beneficiarios del progreso técnico generado desde la Revolución Industrial. Los productos del centro incrementaron su valor en los mercados mundiales. Un aumento de la productividad en el centro causó un incremento en los ingresos de los productores y trabajadores, lo cual llevó a una distribución equitativa del progreso técnico. Sin embargo, las nuevas tecnologías en la periferia, en su mayoría importadas, se concentraron en los sectores exportadores especializados en materias primas. Esto causó lo que más adelante Aníbal Pinto (1970) describió como una *heterogeneidad estructural*, es decir, una brecha de productividad entre el sector primario de exportación y los otros sectores de la economía, cuyo resultado fue una diseminación asimétrica del progreso técnico. En consecuencia, para el estructuralismo, el centro y la periferia se constituyen históricamente de acuerdo con la distribución del progreso técnico en la economía global (Rodríguez, 2001, p. 105).

A lo anterior se sumó un deterioro en los términos de intercambio. Prebisch observó que, desde la década de 1860 hasta los años anteriores a la II Guerra Mundial, la relación de precios se movió constantemente en contra de la producción primaria. Este “deterioro de los términos de intercambio” explica el perjuicio en la relación de

precios entre bienes primarios y bienes agrícolas que sobrevino, a pesar de un progreso técnico adicional del primero en comparación con el segundo.

A pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia. (Prebisch, 1996, p. 190, original 1950)

Estudios similares desarrollados en esa época por Hans Singer (1950) confirmaron la tendencia de deterioro de los términos de intercambio.

El patrón de desarrollo de la periferia se ha descrito como “modelo primario exportador” o “modelo de crecimiento hacia afuera”. La superación del subdesarrollo latinoamericano significaba sustituir este “modelo de crecimiento hacia afuera” por uno de “crecimiento hacia adentro”, cuya piedra angular debía ser la promoción de un proceso de industrialización con sustitución de importaciones (ISI). Sin embargo, no se abordó industrialización como un fin en sí mismo, sino como el principal medio con el que disponen los países en desarrollo para “obtener una parte de los beneficios del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de las masas” (Prebisch, 1996, p. 177). Por lo tanto, para Prebisch la creación de un sector industrial competitivo y consolidado era un mecanismo válido para promover un desarrollo dinámico y autónomo que sería menos vulnerable a factores externos. Como lo afirma José Antonio Ocampo: “la industrialización se consideró inicialmente como la principal forma de cambiar la estructura productiva, extender el progreso técnico y la sustitución de importaciones como su principal instrumento” (Ocampo, 2001, p. 26).

La estrategia buscaba ampliar los beneficios del progreso técnico a toda la estructura económica. El Estado debía desempeñar un papel crucial en este proceso planificando y programando el desarrollo industrial, invirtiendo en las nuevas industrias y estableciendo una política gradual y selectiva de protección arancelaria. Se entendió que la ISI ayudaría a resolver el problema de la baja elasticidad-precio de la oferta de exportación de la periferia para permitir el autoabastecimiento de ciertos productos industriales, evitando un aumento en el suministro de las exportaciones tradicionales y mayores cantidades de bienes industriales, disminuyendo así la presión sobre los precios de sus exportaciones.

En su famoso artículo “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, publicado en 1983, Prebisch reconoció que las condiciones de la economía mundial en los años cincuenta recomendaban una estrategia ISI, porque la reestructuración de las economías del centro después de la II Guerra Mundial hacía ilusoria cualquier política para promover las exportaciones de manufacturas (Prebisch, 1983, p. 346). Sin embargo, la elección de una estrategia ISI no significó una opción por la autarquía. Al contrario, lo que buscaba la propuesta de la Cepal era mejorar la distribución de los beneficios del progreso técnico al eliminar los proyectos de industrialización autárquica sostenidos con alta protección arancelaria y aplicados en algunos países latinoamericanos desde las décadas de 1920 y 1930. Estos proyectos no habían permitido alcanzar economías de escala y en consecuencia, no había sido posible mejorar la productividad y la competitividad debido a la reducción de los costos medios de producción.

Prebisch consideró necesario reducir la excesiva protección arancelaria concedida a las fábricas en los primeros años de aplicación de la estrategia ISI. Por dicha razón, recomendó reorientar la ISI promoviendo una política comercial “cuidadosa y selectiva” adaptable

a las realidades globales. Para Prebisch, los tratados comerciales no debían tratar de cristalizar las situaciones existentes, sino que debían ser suficientemente flexibles para promover estos cambios en la composición de las importaciones de manera ordenada, selectiva y racional (Prebisch, 1959a, pp. 269). En consecuencia, y muy en contra de la crítica dominante de los años noventa, Prebisch y la Cepal siempre se mostraron preocupados por la eficiencia y estuvieron abiertos a la idea de promover las exportaciones industriales una vez maduras las industrias nacientes. Prebisch mantuvo su interés por la integración regional durante su gestión como Secretario General de la UNTACD (1963-1969).

La integración era vista como un mecanismo para resolver la dicotomía centro-periferia, lo que se complementó con demandas de una mayor apertura comercial en favor del Tercer Mundo. Esto estuvo acompañado por una creciente preocupación por la necesidad de promover las exportaciones. Prebisch confirmó estos argumentos en su primer informe sobre la *Nueva política comercial para el desarrollo* de la UNCTAD, publicado en 1964. En este documento, Prebisch recomendó a los países de la periferia promover las exportaciones industriales porque sería un complemento natural de la industrialización periférica (Prebisch, 1964).

En resumen, la idea prebischiana de transformación productiva a través de la industrialización fue central en las diversas etapas de su pensamiento sobre el desarrollo. Y es precisamente en torno a la transformación productiva que se encuentra la conexión de las ideas de Prebisch con el regionalismo económico.

### **La teoría de la integración en Prebisch y la Cepal: la integración como estrategia de desarrollo**

Para Prebisch, la integración económica se articulaba estrechamente con el desarrollo económico. En este sentido, la visión de

Prebisch y la Cepal sobre la integración económica regional era diferente a la propuesta de la teoría vineriana de las uniones aduaneras. No cabe duda de que el mayor aporte de Prebisch y del estructuralismo cepalista fue el vínculo entre la industrialización, la transformación productiva y la integración económica regional.

El experto indio G. Krishnan-Kutty (1999, p. 49) señaló que “la idea de la formación del mercado común latinoamericano surgió incluso antes de la idea del mercado común europeo”. Krishnan-Kutty estaba en lo cierto puesto que el tema de la integración económica estuvo en la agenda de la Cepal al menos desde 1950. Desde esa época, la integración ya se vinculaba al desarrollo industrial. Así, en uno de los programas de trabajo y prioridades de la Cepal, aprobado en 1950, se incluyó la integración regional como uno de los objetivos a promover. En el plan de trabajo se señalaba que:

[...] teniendo en cuenta que el tamaño limitado de los mercados internos es uno de los mayores obstáculos en el desarrollo industrial de los países latinoamericanos. Recomienda a los gobiernos latinoamericanos que, al tomar las medidas especificadas en el punto III [del programa de trabajo], tengan en cuenta las posibilidades de ampliar la demanda al comercio recíproco, a fin de lograr una mejor integración de sus economías y niveles superiores de productividad y renta real. (ECLAC, 1950, p. 14)

Esta idea de integración al servicio de la industrialización es el núcleo de la propuesta de crear un mercado común, puesto que este se creaba para desarrollar un programa de planificación conjunta del desarrollo industrial y promover el libre comercio de los bienes producidos en las industrias regionales, que tendrían una protección arancelaria gradual y selectiva frente a la competencia externa. Así, la industrialización y la integración económica regional se convirtieron en partes de una tarea común para superar la condición periférica.

Esta relación entre industrialización e integración resulta crucial para comprender el enfoque del estructuralismo cepalista sobre el tema regional. En el informe presentado para la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Quitandinha, en 1954 (más tarde conocido como el Informe Quitandinha), en una sección titulada “Liberalización del comercio interamericano”, Prebisch advirtió que “la industrialización se está desarrollando en compartimentos separados y el comercio de manufacturas entre países latinoamericanos es muy pequeño” (Prebisch, 1954, p. 378). Para Prebisch, en un régimen comercial liberalizado, es posible aprovechar las ventajas de la especialización productiva, pero en un régimen de compartimentos separados, la producción con altos costos se presenta con frecuencia debido a la insuficiencia del mercado nacional (Prebisch, 1954, p. 379). Así, mientras la industrialización avance “hacia productos que solo pueden ser producidos económicamente en gran escala, y esto exceda el tamaño de los mercados nacionales, se afirma la necesidad de desarrollar el comercio recíproco entre latinoamericanos” (Prebisch, 1954, p. 378). En otras palabras, ante la necesidad de pasar a una producción industrial técnicamente más compleja, que exigía mercados mucho más amplios que los compartimientos estancos de los diferentes países, era necesario crear un mercado común latinoamericano.

El enfoque prebischiano de la integración económica regional se desarrolló en el documento *Mercado común latinoamericano*, publicado por la Secretaría General de la Cepal en 1959, en el cual se explica la relación entre la estrategia de ISI y la integración económica (Cepal, 1959). En este documento, que Prebisch complementó con un par de artículos publicados en 1959 en la revista mexicana *Comercio Exterior* bajo el mismo título “El mercado común latinoamericano” (Prebisch, 1959b), se señalaba que la principal debilidad del proceso

de industrialización de América Latina era haberse desarrollado “en compartimientos estancos, en los que cada país intenta hacer lo mismo que el resto, sin especialización ni comercio recíproco” (Cepal, 1959, p. 18). La consecuencia fue que la ISI se desarrolló de forma autónoma, descoordinada y sin complementación. Tal estrategia no resultó ser racional para la etapa de industrialización que apuntaba a producir bienes intermedios e intensivos en capital. Para que estas nuevas producciones fueran competitivas, se requerían industrias con un tamaño mínimo apropiado, lo que exigía, al mismo tiempo, mayores mercados capaces de lograr economías de escala.

La propuesta era entonces que esta nueva etapa del ISI se llevara a cabo a nivel regional, es decir, en el marco de un mercado común en el que se fomentaría la producción de bienes intermedios y de capital. Por lo tanto, es válido argumentar que para Prebisch, la integración económica regional fue en gran medida un proyecto de industrialización y no un simple mecanismo para promover el libre comercio. La integración económica fue un mecanismo para aumentar la competitividad de la producción industrial latinoamericana. Tanto el excesivo sesgo proteccionista de las políticas nacionales de desarrollo industrial como la falta de racionalidad de la protección arancelaria fueron criticados por Prebisch y la Cepal. Estos factores impidieron el desarrollo de la competitividad en la producción industrial, así como la posibilidad de promover las exportaciones de bienes industriales tanto a nivel regional como global.

Para Prebisch, la integración económica regional podría ayudar a resolver el problema de la protección arancelaria irracional y la baja competitividad de la producción industrial de América Latina. La reducción gradual de las barreras al comercio intrarregional de productos manufacturados conduciría a una mayor competencia. Esto se podría lograr a través de la firma de acuerdos para promover la integración productiva que fomentarían la competencia y una

reducción de los costos, causando potencialmente, una expansión de las exportaciones industriales intrarregionales. En un entorno menos proteccionista, se podrían desarrollar nuevas líneas de producción; y el desarrollo gradual de un flujo de exportaciones industriales hacia el resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana (Cepal, 1959, p. 9). En este aspecto, el “argumento de la eficiencia” está relacionado con lo que Salazar-Xirinachs (1993, p. 25) describe como la “expansión de las exportaciones industriales al resto del mundo”. Prebisch y la Cepal nunca rechazaron la inserción de los países latinoamericanos en la economía global. Esta es la razón por la que Prebisch culpó a la manera en que se había desarrollado la industrialización de ser responsable de haber creado “una estructura de costos que hizo muy difícil exportar manufacturas al resto del mundo” (Prebisch, 1963, p. 87). En el libro *América Latina: integración económica y sustitución de las importaciones*, publicado en 1974, la Cepal criticó la excesiva orientación nacional de la ISI, que “había excluido otras modalidades de sustitución adaptadas a los mercados que abarcan varios países latinoamericanos o [...] fuera de la región” (Cepal, 1974, p. 29). Así, Prebisch sostuvo que un desarrollo gradual de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana (Prebisch, 1982, p. 26).

En un informe que Prebisch elaboró junto a José Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría (1965), se reitera que el mercado común era indispensable para lograr eficiencia productiva y bajar los costos de producción. Esta necesidad se explicaba con la técnica productiva emergente, así como debido a consideraciones relativas a la competencia. La técnica exigía plantas de gran dimensión, división del trabajo y especialización que no era posible conseguir en los mercados nacionales. La estrecha comunicación entre estos últimos conllevaría un mayor estímulo para la industria, ante la competencia recíproca de los países latinoamericanos. Los efectos

desde el punto de vista económico llevarían a acuerdos sectoriales de complementación o de integración, principalmente en las industrias sustitutivas de importaciones. Mediante la conformación de un mercado común latinoamericano se podría reformar y modernizar los modos de producir y la estructura económica y social de los países (Mayobre, Herrera, Sanz de Santamaría y Prebisch, 1965).

En consecuencia, y a diferencia de la teoría clásica vineriana (e incluso del estructuralismo francés), la piedra angular del pensamiento presbichiano sobre integración económica era la promoción de una industrialización regional eficiente en el marco de un mercado común. Aunque Prebisch no rechazó el libre comercio, consideró que la liberalización del comercio debería ser funcional al objetivo más amplio de promover el desarrollo industrial. El mercado común latinoamericano fue concebido como un mecanismo para fomentar el libre comercio de bienes producidos en las nacientes industrias regionales, así como un espacio en el cual las nuevas industrias aprenderían a competir y, una vez maduras, podrían competir en los mercados mundiales.

Además, la Cepal propuso la creación de mecanismos que pasarían luego a ser parte del acervo integracionista latinoamericano. Uno de estos era un mecanismo de pagos regionales que permitiese costear los saldos de un comercio intralatinoamericano creciente, una idea apoyada por la mayoría de los gobiernos de la región que en ese momento pasaba por un período de dificultades en su balanza de pagos. La Cepal también promovió la creación de mecanismos para la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de integración entre los países de la región, creando mecanismos de trato especial y diferenciado para los países de América Central y naciones como Bolivia y Paraguay. Dado que la propuesta de la Cepal conducía a algunos países a renunciar a importaciones más baratas fuera del mercado común, el establecimiento de estos mecanismos de compensación era lógico. En la propuesta de la

Cepal, además de este tipo de mecanismos de tratamiento preferencial en la agenda de libre comercio, también se incluía la distribución geográfica equitativa de las nuevas industrias regionales. En este aspecto existe un punto de encuentro entre el estructuralismo latinoamericano y la idea de solidaridad promovida por el estructuralismo francés.

Prebisch también consideró el factor estructural interno en el desarrollo del mercado común. Es justo reconocer que Prebisch no explicó extensamente la manera como la dimensión interna del subdesarrollo se relacionaba con su enfoque sobre la integración regional. De igual modo, no explicó hasta qué punto la integración económica podría ayudar en el proceso de eliminación del excedente estructural<sup>1</sup> y otras restricciones internas que obstaculizaban el desarrollo económico. No obstante, en un artículo publicado en 1962 bajo el título "Reflexiones sobre la integración latinoamericana", Prebisch afirmó que:

[...] el mercado común no podría desarrollarse con vigor si no se producen otros cambios estructurales, entre ellos la modificación del régimen de tenencia de la tierra, que es uno de los obstáculos fundamentales para el desarrollo económico en América Latina. (Prebisch, 1962, p. 155)

---

<sup>1</sup> Este es un concepto acuñado por Prebisch en la última etapa de su producción académica sobre el desarrollo económico. El excedente estructural implicaba que el progreso técnico se acrecentaba, pero sus frutos se quedaban en manos de los propietarios en forma de excedentes. Para Prebisch, en el capitalismo periférico, los estratos superiores que concentraban la mayor parte de los medios productivos tenían en sus manos la clave dinámica de su funcionamiento y eran quienes se aprovechaban mayormente del excedente. Sin embargo, en vez de promover una redistribución más justa del excedente o reinvertirlo en acciones dirigidas a mejorar la competitividad sistémica de sus países, las élites de la periferia se apropiaban del excedente y lo utilizaban para imitar patrones de consumo de los países del centro.

Prebisch permaneció leal a sus propuestas en las décadas siguientes a su producción intelectual. En una serie de conferencias dictadas en los años previos a la crisis de la deuda, compiladas en el libro *Contra el monetarismo* publicado en 1982, Prebisch destacó la necesidad de promover una modalidad de integración económica al servicio de la transformación productiva y afirmó que se requerían exportaciones de manufacturas combinadas con sustitución de importaciones (Prebisch, 1982, p. 97). Para que esa estrategia fuera eficiente, los países latinoamericanos debían tomar en serio el intercambio recíproco. Esto implicaba la firma de acuerdos comerciales que condujeran a compartir los mercados nacionales (Prebisch, 1982, p. 97). En una conferencia pronunciada en el Instituto para la Integración de América Latina (Intal) en 1985, posteriormente publicada en la revista *Integración Latinoamericana* bajo el título de “Crisis Mundial y nuevas fórmulas para la integración”, Prebisch reiteró sus visiones sobre el desarrollo y la integración económica, y añadió la necesidad de una preferencia por la integración de industrias dinámicas (Prebisch, 1985, p. 52).

Se puede observar entonces que América Latina produjo un pensamiento que se alejaba de la lógica vineriana de la teoría de las uniones aduaneras y que, si bien tenía un punto de encuentro con el estructuralismo francés, no era una réplica del mismo. Un aspecto crucial de la propuesta prebischiana fue establecer una relación entre integración y desarrollo: en América Latina la integración era un mecanismo para promover el desarrollo, en particular la industrialización. Ir más allá del eurocentrismo supone reconocer esa particularidad del regionalismo económico en América Latina que sigue vigente, pues la transformación productiva es aún una deuda pendiente de las economías latinoamericanas.

## **Los nuevos debates económicos en la integración: el nuevo regionalismo y el regionalismo abierto**

El regionalismo sufre un retroceso en la década del setenta. La integración europea vivió un periodo de “europesimismo” o “euroesclerosis”, mientras que en América Latina las propuestas cepalistas no se aplicaron de la forma adecuada y procesos como el Pacto Andino y la ALALC se estancaron. Similar situación ocurrió con los procesos regionales en África, mientras que América del Norte y la región Asia-Pacífico estuvieron excluidos de la oleada regionalista, al menos en el ámbito económico, que se inició en la década del cincuenta del siglo xx. En América Latina la situación se agravó en la década del ochenta, cuando debido a la crisis de la deuda, la mayoría de los esquemas de integración regional colapsaron. Sin embargo, ya en el segundo lustro de esa década inició un relanzamiento del regionalismo económico. El proceso empezó en Europa con la firma del Acta Única Europea en 1986 y la consecución del mercado único en 1992; a este le siguió la firma del Tratado de Maastricht en 1991 y el ambicioso proyecto de crear una unión económica y monetaria. América del Norte y Asia se incorporaron en esta nueva oleada regionalista. En Asia, la ASEAN, que se había creado en 1967 con objetivos en temas de seguridad, adquirió una fuerte dimensión económica; mientras que en América del Norte, Estados Unidos firmó en 1996 un tratado de libre comercio con Canadá conocido como CUSFTA. A este le siguió, a inicios de los noventa, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en inglés), que entró en vigencia el 1 de enero de 1994. América Latina no estuvo ausente en esta nueva oleada de integración: viejos procesos como el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano fueron revaluados y adaptados a una lógica de apertura e inserción internacional, al tiempo que surgían nuevas iniciativas como Mercosur.

Esta proliferación de acuerdos preferenciales de comercio, comenzó a ser descrita como un nuevo regionalismo, en oposición al

viejo regionalismo de la década del cincuenta. En América Latina, en particular, se le describió como un regionalismo abierto, en oposición al alegado regionalismo cerrado de las décadas anteriores. Obviamente, este nuevo regionalismo, o regionalismo abierto, tenía rasgos que lo distinguían del viejo regionalismo. Surgió como resultado de una serie de cambios políticos y económicos globales que se desarrollaron entre fines de la década del ochenta e inicios de los noventa del siglo pasado.

### El nuevo regionalismo económico

El Banco Mundial y los especialistas adscritos a esta institución fueron quienes inicialmente utilizaron la categoría de *nuevo regionalismo* desde inicios de la década del noventa. De Melo, Panagariya y Rodrik (1993, p. 1) por ejemplo, distinguen el “nuevo regionalismo” de aquel promovido en la década del sesenta, pues mientras este último era una extensión de las políticas de sustitución de importaciones, aquel tenía lugar en un contexto de políticas orientadas hacia afuera. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adoptó la categoría de “nuevo regionalismo” y destacó el hecho de que uno de sus rasgos característicos era la vinculación con las políticas de reforma estructural (Devlin y Estevadeordal, 2001; BID, 2002). En un informe de la institución publicado en 2002 se señalaba que:

[...] las iniciativas de integración regional representan un tercer nivel de reforma de política comercial, llevada a cabo como parte del proceso de reforma estructural que se produjo desde mediados de los ochenta, que apunta a complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral. Vista de este modo, la integración regional es una parte integral del proceso mismo de reforma estructural. (BID, 2002, p. 1)

El académico Wilfred Ethier (1998a; 1998b) retomó el enfoque neoclásico de la integración económica en la década del noventa del

siglo xx, y lo actualizó para incluir nuevos aspectos que distinguirían el nuevo regionalismo del viejo regionalismo económico. Según Ethier, el nuevo regionalismo no puede considerarse exógeno a los cambios que se han producido en la estructura del comercio mundial, sino que es un mecanismo para incorporar a aquellos países comprometidos en los procesos de reforma económica al régimen multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

Un primer rasgo del nuevo regionalismo es que los acuerdos promueven una integración profunda: es raro que los socios se limiten únicamente a reducir o eliminar las barreras comerciales. El concepto de integración profunda fue introducido por Robert Z. Lawrence (1996) en el debate sobre el regionalismo económico. Según Lawrence, el desmantelamiento de las barreras fronterizas y la promoción de acuerdos regionales son mecanismos que tienen como objetivo maximizar el bienestar, pero no explica el nuevo regionalismo, que está fuertemente asociado a la globalización. Esta última ha creado la demanda de integración profunda debido a la necesidad de conciliar las prácticas nacionales con las normas y políticas comunes y la implementación de mecanismos supranacionales. Según Lawrence, los movimientos actuales que tienden a la regionalización no están destinados a impedir el funcionamiento de los mercados, sino más bien a fortalecerlos. Un proceso regional es un esfuerzo para satisfacer las necesidades funcionales del comercio y la inversión, y exigencias de la gobernabilidad y la cooperación generados por la globalización. Los nuevos acuerdos regionales tienen por objeto fomentar la inversión y las actividades de las empresas multinacionales, lo que implica ir más allá de la eliminación de las barreras fronterizas para poner en práctica formas mayores de integración “profunda” de los sistemas y las políticas de regulación.

En este contexto, la globalización debilita los marcos regulatorios nacionales y también muestra las debilidades de los organismos reguladores supranacionales, generando la aparición de marcos institucionales y normativos adaptados a las nuevas realidades del proceso de integración económica. Estos marcos se centran en la inversión, la competencia, los servicios, la contratación pública y la propiedad intelectual. Estas áreas no eran parte de las negociaciones de acuerdos de integración en el pasado pero son el centro de la nueva agenda regional, e incluyen temas como:

- a) La liberalización de los mercados de servicios
- b) La armonización y el reconocimiento mutuo de las normas de salud y seguridad
- c) El derecho de establecimiento de las empresas regionales
- d) Las reglas y normas en materia de competencia
- e) Las normas y la protección de la propiedad intelectual
- f) El acceso a las licitaciones públicas
- g) Las normas ambientales relacionadas con el comercio
- h) Las normas laborales relacionadas con el comercio

Un segundo elemento que describe al nuevo regionalismo económico ha sido la proliferación de acuerdos entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Estos han sido descritos como *acuerdos Norte-Sur*, en los que se promueve una agenda de integración profunda, se apoya la reciprocidad comercial y se excluyen mecanismos de tratamiento especial o diferenciado a los países de menor desarrollo económico relativo. El TLCAN fue el primer acuerdo que incluyó en una iniciativa regional dos países desarrollados (Estados Unidos y Canadá) y uno subdesarrollado (México).

En los mencionados acuerdos, los países del Norte tienen normalmente vastos mercados que son importantes para los del Sur. Estos últimos deben hacer frente a las barreras no arancelarias erigidas

por algunos países desarrollados. Los acuerdos Norte-Sur ofrecen a los países del Sur la apertura de estos mercados, aunque existan algunas excepciones, como el sector agrícola. El compromiso principal de los países del Norte es asegurar a los países del Sur un mayor acceso a sus mercados. Sin embargo, los países del Sur deben aceptar la regulación de asuntos tales como la propiedad intelectual, el acceso a la contratación pública y la inversión, es decir, la agenda de integración profunda. La regulación de estos temas se hace de forma bastante liberal y normalmente se establecen “disciplinas” o compromisos que resultan ser mucho más exigentes que los existentes en la OMC. Esta es la razón por la que esta agenda de la integración Norte-Sur se conoce como “OMC-plus”. Más recientemente se establecen compromisos sobre temas que ni siquiera están regulados por la OMC, como el comercio electrónico o las empresas del Estado, razón por la que se les describen como OMC extra”.

Finalmente, el nuevo regionalismo también se describe por su dualidad como espacio de cooperación y al mismo tiempo, como espacio de conflicto potencial entre los diversos bloques regionales. Una expresión de esto era el escenario pesimista de un orden regional basado en bloques que competían por asegurarse flujos de comercio e inversión en detrimento de un orden multilateral basado en el libre comercio y la vigencia del tratamiento de la nación más favorecida y el trato nacional.

### El regionalismo abierto

Paralelo al desarrollo de la idea de un nuevo regionalismo, se comenzó a dar más relevancia a la idea de un regionalismo abierto. En verdad, la idea del regionalismo abierto se remonta a 1955, cuando Japón lo propuso en el contexto del Plan Colombo (Terada, 1998, p. 533). La idea se retomó en la década del sesenta del siglo xx, y cobró fuerza a finales de los años ochenta y principios de los noventa

como argumento para profundizar las relaciones comerciales en el Asia-Pacífico. En este contexto, el regionalismo abierto era una forma de integración económica que no discriminaba a las economías fuera de la región. Posteriormente, en la década del setenta, Masayoshi Ohira, primer ministro japonés, al referirse al regionalismo abierto, describió un tipo de cooperación regional abierta al resto del mundo, basado en los principios de la no discriminación, apertura y orientación hacia el exterior. La idea de un regionalismo abierto adquiere gran fuerza en el Asia Pacífico durante las reuniones del Consejo de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico, un mecanismo de diálogo entre los gobiernos y los empresarios establecido en 1980 (Palacios, 1995, p. 298).

El regionalismo abierto es una modalidad de integración económica restringida estrictamente a lo comercial: se centra en la liberalización arancelaria intrarregional, pero sin discriminar al resto del mundo. En otras palabras, no se considera incompatible la liberalización de los flujos comerciales intrarregionales con la apertura multilateral: una no tiene que realizarse a expensas de la otra; al contrario, ambas deberían ser compatibles (Arndt, 1994, pp. 99-100). Este regionalismo abierto estuvo asociado a las reformas económicas que se estaban aplicando en varias regiones en desarrollo o en transición del comunismo. Al hacer hincapié en la no discriminación fuera de los países extrazona, el regionalismo abierto se muestra coherente con una visión liberal de la integración económica y, en particular, con las recomendaciones de las instituciones de Bretton Woods que impulsaban la idea de un “nuevo regionalismo económico”.

El regionalismo abierto y el nuevo regionalismo económico comparten la premisa de que el objetivo de la política de integración es la inserción nacional en la economía global y el mecanismo clave estaba en las reducciones arancelarias universales y automáticas, independientemente del nivel de desarrollo de los Estados participantes.

Por ello, el tema del desarrollo desaparece en las discusiones sobre el regionalismo tanto en la versión original del regionalismo abierto (es decir, la promovida en el Asia Pacífico), como en el “nuevo regionalismo” que han promovido el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La integración se convirtió esencialmente en un componente de la estrategia económica imperante en una época que promovía la liberalización y desregulación para permitir un adecuado funcionamiento de los mercados. Lo anterior estaba en línea con lo propuesto por el Consenso de Washington, uno de cuyos objetivos era la promoción de la apertura comercial. A través de una mayor exposición de las economías latinoamericanas a los mercados mundiales, se lograría romper con la tradición “proteccionista” de la región y se alcanzaría una inserción adecuada en los mercados mundiales, un factor que se consideraba clave para obtener un mayor crecimiento económico. En otras palabras, la idea de desarrollo fue sustituida por la de crecimiento.

## **El debate económico más allá del regionalismo abierto**

### El neoestructuralismo cepalista y la versión latinoamericana del regionalismo abierto

Después del estallido de la crisis de la deuda en 1982 y la década perdida del desarrollo latinoamericano, las ideas de Prebisch y la Cepal fueron atacadas debido al ascenso de la economía neoliberal y el Consenso de Washington. Aunque el propio Prebisch había criticado durante mucho tiempo la protección arancelaria irracional en la región y había destacado la importancia de promover las exportaciones, el giro ideológico del pensamiento de desarrollo seleccionó a Prebisch y a la Cepal como chivos expiatorios y responsables de los problemas económicos latinoamericanos.

Esta crítica tuvo un impacto en la Cepal, en la cual surgió el neoestructuralismo, una corriente de pensamiento que buscaba establecer

una síntesis entre las ideas de transformación productiva nacional, el libre comercio y la equidad. Aunque las propuestas originales de Prebisch sobre la necesidad de una transformación productiva se mantuvieron, los mecanismos para lograrlo se modificaron. Se destacó la necesidad de una mayor inserción de América Latina en la economía mundial y aunque el objetivo de la industrialización permaneció, esta no debía ser impulsada por el Estado, sino a través de la lógica de mercado.

Sin embargo, como ya se ha señalado, en América Latina, la idea de integración ha estado fuertemente asociada a la idea de desarrollo. Esta es la razón por la cual, en medio de la hegemonía del Consenso de Washington y del neoliberalismo, la Cepal trató de rescatar la idea de transformación productiva, núcleo central de la propuesta cepalista desde los años cincuenta del siglo xx. Este intento de rescate surgió de una nueva tendencia al interior de la Cepal, que se conocería como neoestructuralismo. Uno de los representantes de este movimiento, Fernando Fajnzylberg, es un actor crucial en la promoción de una estrategia de transformación productiva con equidad, mediante la cual se muestra una mayor preocupación por los equilibrios macroeconómicos y una inserción en la economía mundial, aunque sin descuidar la necesidad de superar un patrón de producción centrado en las materias primas, a lo que se sumó una mayor preocupación por la equidad, es decir, la participación de todos los sectores de la sociedad de los beneficios del crecimiento económico (Fajnzylberg, 1990).

Bajo la gestión de Gert Rosenthal como secretario ejecutivo de la Cepal, esta institución, severamente criticada y responsabilizada (en gran medida de forma injusta) por la crisis económica de los años ochenta y el estancamiento de los procesos regionales, trató nuevamente de asumir el liderazgo en los debates regionales y publicó el documento "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.

La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad". Este fue un intento osado de la Cepal de adaptar las propuestas de un regionalismo abierto desarrolladas en la región Asia Pacífico con las ideas neoestructuralistas de transformación productiva con equidad. Con ello se buscaba, una vez más, incorporar el tema del desarrollo a los debates sobre integración regional.

La nueva realidad de la globalización y la hegemonía del neoliberalismo condujo a la Cepal a reconsiderar su posición sobre el papel que debía tener el libre comercio en la promoción de la integración regional. Esto significó que la lógica de esquemas de integración como el Pacto Andino de los años setenta, que utilizaba la integración para fomentar la industrialización regional o controlar la inversión extranjera de las transnacionales, ya no fuese aceptable. Desde el punto de vista institucional y de su liderazgo, no fue fácil para la Cepal, básicamente de un día para otro, suscribir un discurso de libre comercio después de décadas de ser la voz crítica frente al desmantelamiento no regulado de las barreras arancelarias y la apertura sin trabas de las cuentas de capital (Rosenthal, 2003, p. 212).

Es en este contexto que la idea de un regionalismo abierto entra en el debate latinoamericano. La crisis de identidad fue resuelta por la Cepal adoptando el concepto de regionalismo abierto, pero reformulándolo con objetivos de transformación productiva y equidad. Para la Cepal se estaban desarrollando dos métodos de integración en América Latina y el Caribe. Uno de ellos era producto de los acuerdos comerciales intergubernamentales que promovían la reducción de los aranceles, que se describió como "la integración impulsada por política" y el otro era descrito como "la integración *de facto*", resultado de las políticas macroeconómicas y comerciales que estaban aplicando los Estados de la región. Para la Cepal, el regionalismo abierto era el proceso que se surgía de "conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter

preferencial y de los impulsados principalmente por las señales del mercado, y como resultado de la liberalización del comercio en general" (Cepal, 1994).

En el modelo del regionalismo abierto, la integración es un complemento de las políticas de apertura que busca mejorar la inserción de los países de América Latina en la economía mundial sin discriminar a terceros. En otras palabras, el regionalismo abierto se concibió como una forma "no multilateral" para avanzar hacia un sistema internacional de comercio más abierto. "Esta visión del regionalismo puede ser descrita como una integración que no se convierta en una fortaleza aislada del mundo" (Cisneros y Campbell, 1996). Para Eduardo Lizano (1998), Mikio Kuwayama (1993) y Victor Bulmer Thomas (1998), el regionalismo abierto se basa en una serie de acciones regionales conjuntas destinadas a aumentar la competitividad internacional. La firma de acuerdos de integración no solo puede generar los beneficios de la liberalización del comercio, sino que también puede reducir la incertidumbre y mejorar la credibilidad, facilitando a los agentes económicos la planificación de sus actividades regionales y globales (Kuwayama, 1993, p. 8).

Al mantener el énfasis en la productividad, que es un legado fundamental de Prebisch, el regionalismo abierto podría presentarse como una continuación del compromiso de la Cepal por vincular la integración económica con la estrategia de desarrollo económico. En efecto, esto hizo que la Cepal sustituyera la ISI por un "nuevo" intento de vincular la industrialización con la promoción de las exportaciones; "nuevo" porque la idea de promoción de las exportaciones era parte del legado cepalista desde la década del sesenta del siglo pasado. Como sostiene Leiva (2008, p. 90), para la Cepal,

[...] el crecimiento de las exportaciones impulsado por la productividad y el regionalismo abierto mejorarían la inserción externa de los países latinoamericanos y fomentarían la creación de una

estructura productiva capaz de generar empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural, mejorar la distribución del ingreso y reducir los niveles de pobreza.

El aporte del regionalismo abierto en la reducción de las desigualdades sociales y los costos de transacción ha sido tema de discusión. Para Clark Reynolds, el regionalismo abierto es una estrategia de integración que

[...] combina aumentos en la competitividad, la liberalización y ajuste estructural con una mayor apertura de los grupos y las actividades económicas marginalizadas o pertenecientes a las subregiones, en un contexto [de] completa apertura. (Reynolds, 1997, p. 29)

Para Reynolds, el regionalismo abierto es una estrategia económica que va más allá de la apertura unilateral simple, al impulsar la eliminación de las barreras al comercio junto con la reducción de los costos de transacción y la promoción del acceso social (Reynolds, 1997, p. 27). Esto implicaría acciones por parte del Estado y la sociedad civil para permitir que los beneficios de la liberalización del comercio y el ajuste estructural, tales como eficiencia económica, competitividad y crecimiento, sean compartidos de forma amplia y que asimismo, sean coherentes con las políticas de estabilidad social y política (Reynolds, 1997, p. 29).

Para otros autores, el regionalismo abierto (al igual que el propio ajuste estructural) estaba vinculado a la estructura económica internacional, en particular a la globalización creciente del comercio y las finanzas. Según Leiva (2008, p. 90), el neoestructuralismo estableció un doble proceso económico que América Latina ha enfrentado durante la era de la globalización: una ruta hacia “abajo” basada en la especialización de exportaciones intensivas en mano de obra barata que condena la región a los nichos menos dinámicos del comercio mundial y una ruta hacia “arriba” que se basa en la innovación

tecnológica, los aumentos de productividad y las exportaciones de mayor valor agregado. El regionalismo abierto fue un elemento clave en la estrategia de la ruta hacia “arriba”. Como lo argumentó Leiva (2008, p. 91),

[...] esta concepción dicotómica “ruta hacia arriba” vs. “ruta hacia abajo” ha permitido al neo-estructuralismo latinoamericano “quitar el trueno al neoliberalismo” prometiendo el logro de un rápido crecimiento económico, la inserción de la región en los flujos económicos globales y al mismo tiempo la equidad, la democracia y las formas participativas.

Ahora bien, el regionalismo abierto no ha estado exento de críticas. Por un lado, se ha cuestionado si la idea de una integración que no discrimina frente al resto del mundo no es contradictoria con la integración económica regional, que se manifiesta a través de acuerdos comerciales preferenciales que implican alguna forma de discriminación (Guerra Borges, 2004). Un segundo problema es que, en términos prácticos, los gobiernos asimilaron el regionalismo abierto a la integración económica neoliberal y al nuevo regionalismo económico. Siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, la integración se transformó en un mecanismo para “regionalizar” el ajuste estructural (Ortiz Rosales, 1989, p. 33). Otra crítica es que la vinculación entre regionalismo abierto y transformación productiva con equidad no es fácil de alcanzar. Leiva (2008, p. 101) sostiene que el regionalismo abierto debía hacer compatibles las reglas de la OMC o el enfoque TLCAN sobre la integración económica con el objetivo del desarrollo de América Latina. Leiva sostiene que existen incompatibilidades porque en un marco de regionalismo abierto es difícil (o imposible) implementar una política industrial, tecnológica y comercial activista, o adoptar una regulación que no sea consistente con los acuerdos del GATT de la Ronda Uruguay.

## El regionalismo poshegemónico y el regreso de la agenda del desarrollo

Después de una década de hegemonía del regionalismo abierto y del nuevo regionalismo, a inicios del nuevo milenio se produjo un giro político en América Latina debido al ascenso al poder de gobiernos de izquierda críticos del modelo de desarrollo inspirado en el Consenso de Washington. Obviamente, esta crítica recayó sobre el modelo de integración regional. Se le cuestionó el no haber ayudado a la transformación productiva de la región y su excesivo sesgo en el libre comercio, descuidando elementos como la coordinación de las políticas económicas —una de las causas, por ejemplo, de la crisis del Mercosur en 1999—. Si a esto se suma la crítica de que la dimensión política había sido olvidada en la era del regionalismo abierto, se puede ver cómo se van generando las condiciones para el inicio de un nuevo ciclo en el regionalismo latinoamericano.

El nuevo ciclo fue inicialmente descrito como un regionalismo posliberal. Pedro de Motta Veiga y Sandra Ríos (2007) fueron los primeros en utilizar la categoría *regionalismo posliberal* para describir procesos de integración cuyo objetivo principal ya no era la liberalización del comercio ni las inversiones. Los acuerdos regionales posliberales se concebían, en cambio, como mecanismos para desplegar una lógica endógena de desarrollo económico y debían estar comprometidos con el fomento de acuerdos centrados en cuestiones de desarrollo y equidad. Este giro hacia un regionalismo posliberal obedeció a factores globales y regionales. En el ámbito global, se dieron eventos como el estancamiento de la Ronda Doha de la OMC, el fracaso del acuerdo multilateral de la OCDE sobre inversiones (1999) y la crisis financiera que inició en el 2008 en Estados Unidos y Europa, que condujeron a la sustitución del programa neoliberal por otro cuyo objetivo era administrar la globalización y sus impactos negativos. En los países en desarrollo renacieron propuestas

para impulsar el crecimiento económico endógeno y se criticó a los países desarrollados por mantener el proteccionismo en el sector agrícola. Todos estos factores crearon un ambiente más tolerante para la aplicación de políticas heterodoxas encaminadas a la reducción de la pobreza y las desigualdades, y que favorecieron un programa para el desarrollo (Veiga y Ríos, 2007).

José Antonio Sanahuja (2009) también acude a la idea de un regionalismo posliberal que se caracterizaría por:

- a) El predominio de la agenda política y el debilitamiento de la economía y la dimensión comercial de la integración regional
- b) El regreso de la agenda de desarrollo
- c) Un papel mayor del Estado y los actores no estatales, en particular aquellos del sector productivo
- d) Un creciente interés en la promoción de una agenda positiva de integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes
- e) Una creciente cooperación en cuestiones de comercio que conduce a nuevas formas de cooperación Sur-Sur
- f) Un renovado programa de paz y seguridad
- g) Un compromiso por promover una dimensión social para la integración regional
- h) Un interés en mejorar la infraestructura regional
- i) Una mejor articulación de los mercados regionales y mejorar el acceso a los mercados extrarregionales
- j) Una creciente preocupación por la seguridad energética y la búsqueda de complementación en este ámbito
- k) Un compromiso para promover mayor participación de los actores sociales en el proceso de integración regional con el fin de mejorar su legitimidad

Andrés Serbin asocia el regionalismo posliberal a tres grandes retornos: el de la política, el del Estado y el de la agenda del desarrollo (Serbin, 2011, p. 7-8). Estos tres elementos fueron puestos al margen durante el periodo del regionalismo abierto y fueron rescatados por el regionalismo poshegemónico.

Diana Tussie y Pía Riggiozzi (2012), en cambio, utilizan la categoría *regionalismo poshegemónico*. Autores como Björn Hettne (1994), Amitav Acharya (2014), Raimo Väyrynen (1997) y Mario Tèlo (2007) ya habían empleado la categoría del regionalismo poshegemónico para referirse a la modalidad de bloques regionales que emergieron en el contexto de la post-Guerra Fría y que se caracterizaban por la ausencia de hegemonía de Estados Unidos. En este sentido, lo poshegemónico se asocia a la versión de hegemonía desarrollada por Kindleberger (1986) en su teoría sobre la estabilidad hegemónica. En un principio, Tussie y Riggiozzi parecieron adoptar esta definición al entender el regionalismo poshegemónico como “estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas como resultado del desplazamiento de formas dominantes de gobernanza lideradas por Estados Unidos, en el conocimiento que existen otras formas de organización política y gestión de bienes regionales comunes” (Tussie y Riggiozzi, 2012, p. 12). Sin embargo, al mismo tiempo parecen haber adoptado una visión gramsciana de hegemonía al señalar que se estaba produciendo un distanciamiento “del proyecto neoliberal como el proyecto hegemónico ambicionado por Estados Unidos a través del ALCA y de forma bilateral a través del acceso a los mercados y el apoyo financiero” (Tussie y Riggiozzi, 2012, p. 9). Poshegemonía significaría entonces el debilitamiento de Estados Unidos como líder del proceso regional en América Latina, pero también el distanciamiento de las narrativas y prácticas del proyecto neoliberal, que el área de integración se asoció al nuevo regionalismo y al regionalismo abierto hegemónico durante la década del

noventa del siglo xx (Briceño Ruiz, 2105a). Ahora bien, el distanciamiento de tales narrativas y prácticas no supone que estas desaparezcan. En palabras de Tussie y Riggiozzi,

[...] esto no significa que el capitalismo, liberalismo y formas de integración asociadas al comercio cesen de existir o de movilizar la agenda regional. Lo que significa es que su centralidad está siendo desplazada con nuevas válidas y genuinas alternativas a la integración abierta y neoliberal [...]. (Tussie y Riggiozzi, 2012, p. 10)

En consecuencia, el elemento crucial de la propuesta de un regionalismo poshegemónico es el fin de la hegemonía del neoliberalismo como *única* fuente inspiradora de los procesos regionales. Como lo señala Riggiozzi (2010, p. 5),

[...] sería equivocado suponer que la transición de una integración dirigida por el comercio a una integración política y social constituya una ruptura con el pasado reciente de América Latina. La transformación en este escenario, es sobre posibilidades de una nueva agencia y opciones autónomas en un contexto donde la hegemonía de un único modelo de política económica está superada.

Además, indica que “América Latina está navegando en la ausencia de meta-narrativa hegemónica [...] No hay una historia maestra o una única hoja de ruta que redefina la economía política en la región [...]” (Riggiozzi, 2012, p. 17).

Resulta difícil describir las ideas sobre regionalismo posliberal y regionalismo poshegemónico como teorías: incluso su ámbito desborda el análisis económico de la integración regional. Son más bien categorías que tienen un valor heurístico para comprender la naturaleza de los procesos regionales recientes en América Latina. Evidencian que la concepción de la integración como un simple proceso comercial preocupado por el bienestar, y centrado en las

categorías de creación y desviación del comercio, no es central en los debates sobre la región latinoamericana. En ese sentido, también se hace evidente una crítica a las visiones del nuevo regionalismo, su agenda de integración profunda y su modalidad norte-sur, así como a la idea de un regionalismo abierto que, en los hechos, no contribuyó a la transformación productiva ni a la equidad. Por ello, no es exageración el establecer algún tipo de relación entre estas categorías heurísticas y el pensamiento estructuralista de la integración. El tema del desarrollo vuelve a ser el vínculo causal. De nuevo, el tema de la integración como mecanismo para ayudar a impulsar el desarrollo económico aparece como elemento crucial de las propuestas de un regionalismo postliberal. Autores como Sanahuja (2009) lo manifiestan de manera expresa al señalar como uno de los componentes del mismo el retorno de la agenda de desarrollo. En el caso de las propuestas de un regionalismo poshegemónico el vínculo con el tema del desarrollo no es tan notorio, pero su crítica a un pensamiento único sobre la integración abre un espacio para visiones alternativas al comercialismo, lo cual permite argumentar que, en este enfoque poshegemónico, la integración regional puede ser un mecanismo para promover el desarrollo.





## **La integración y el Estado nación**

---



Los primeros debates teóricos en torno a la integración europea estuvieron asociados a la idea del debilitamiento del Estado nación y la necesidad de construir comunidades supranacionales. Ya en el periodo de entreguerras, David Mitrany había formulado sus primeras propuestas funcionalistas; y durante la II Guerra Mundial y los años iniciales de la posguerra, se fue desarrollando el movimiento federalista. Posteriormente surgió el neofuncionalismo, cuyas figuras principales fueron Ernst Haas y Philippe Schmitter, y el intergubernamentalismo, que surgió en el contexto de la “crisis del asiento vacío” en la integración europea y fue impulsado a partir de una importante contribución de Stanley Hoffmann. Todos estos debates europeos tenían como uno de sus temas centrales la pregunta sobre si el Estado nación estaba llegando a su fin y si sería sustituido por una comunidad supranacional (como planteaba el neofuncionalismo), o si la integración era solo un mecanismo para fortalecerlo (como argumentaba el intergubernamentalismo).

## **Los debates en Europa y el mundo desarrollado sobre el Estado y la integración regional**

Los primeros debates: el federalismo y el funcionalismo

El federalismo no es propiamente una teoría sino un enfoque para impulsar la unificación europea que remonta a Immanuel Kant y el Abate de Saint Pierre, así como al proyecto de unificación

paneuropea de Richard Coudenhove-Kalergi en 1924. El federalismo plantea la necesidad de superar al Estado nación como la forma más adecuada de tratar los problemas de seguridad y cooperación internacional. Este es el planteamiento de David Davies, Lord Lothian, Altiero Spinelli y Mario Albertini. Los dos primeros apoyaban una federación mundial, mientras que los últimos propusieron una federación europea.

Spinelli, junto con Ernesto Rossi, redactó en 1941 *El manifiesto de Ventotene*, en el que argumentaban que la causa de la anarquía internacional era la soberanía absoluta del Estado (Spinelli y Rossi, 1989). La solución era la abolición de una Europa construida en base a Estados nacionales y soberanos, es decir, la creación de una federación europea. Mario Albertini (1980), por su parte, argumentaba que la división política en Estados nación no era compatible con el creciente proceso de internacionalización de la producción, que requería una organización multinacional de carácter federal. La inadecuación del Estado nación a la creciente internacionalización de los procesos productivos, así como su incapacidad de mantener un sistema internacional estable, creaban las condiciones para promover un proyecto federal. La creación de una federación conduciría a la superación de las diferencias entre los Estados europeos, asegurando la paz en el continente y garantizando así el establecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Sería el paso inicial para eliminar la anarquía y la inestabilidad internacional, al frenar de manera efectiva los excesos de los Estados beligerantes y debilitar los nacionalismos (Burgess, 1993).

El funcionalismo también es crítico del Estado nación. El primer teórico funcionalista, Leonard Woolf, publicó en 1916 *International Government*, en el que planteó un enfoque funcional sobre la cooperación internacional (Navari, 1995, p. 237). Posteriormente, David Mitrany, la figura principal del funcionalismo, argumentó que la creciente transnacionalización exigía mayor cooperación internacional

mediante la creación de instituciones interestatales capaces de manejar las nuevas exigencias derivadas del desarrollo técnico y del creciente rol del Estado en la economía. Mitrany proponía crear una serie de secretariados internacionales con atribuciones funcionales específicas para manejar de manera adecuada dichos asuntos transnacionales (Mitrany, 1975). El orden internacional consistiría entonces en la yuxtaposición de sistemas de cooperación y de promoción del bienestar, con lo cual se podría socavar las lealtades hacia los gobiernos nacionales, o reducir las diferencias entre los gobiernos mediante una creciente cooperación internacional.

No obstante, el funcionalismo rechazaba la creación de una federación porque ello implicaba, simplemente, trasplantar a una dimensión mayor los mismos problemas y limitaciones del Estado nación. Bajo el funcionalismo, una federación internacional es considerada estatista e incapaz de tratar con las transformaciones en los ámbitos económico y social, y por ende, no sería la manera de resolver el problema de la incapacidad funcional del Estado nación, sino que reproduciría sus deficiencias en un ente de mayor tamaño. Además, el funcionalismo no excluye a los Estados como actores políticos en el sistema internacional, pues en vez de promover su supresión por una federación, promueve la cooperación internacional a través de secretariados funcionales dirigidos a crear una “comunidad pluralista de Estados en la cual la soberanía sea reducida y controlada por los vínculos internacionales funcionales” (Pentland, 1975, p. 15). Ahora bien, al promover estos secretariados, el funcionalismo propone un mundo en el cual los Estados nación dejan de ser los únicos actores internacionales. Muchas de las competencias de los Estados en temas específicos se transferirían a las secretarías funcionales. En otras palabras, a diferencia del federalismo, que propone sustituir el Estado nación por un nuevo ente federal, el funcionalismo plantea su debilitamiento mediante la transferencia de sus competencias a secretariados funcionales.

Este debate se desarrolla entre el periodo de entreguerras y la década de cincuenta. Con las primeras publicaciones de Ernst Haas sobre la integración europea, surgió una nueva escuela de pensamiento que tuvo gran influencia en la explicación de la dimensión política de la integración regional: el neofuncionalismo.

*El neofuncionalismo vs. el intergubernamentalismo:  
nuevamente el Estado nación como centro*

Los neofuncionalistas parten del argumento funcionalista que afirma que el Estado es incapaz de desarrollar las nuevas funciones técnicas y económicas del mundo interdependiente de forma adecuada. Para los primeros neofuncionalistas, Ernst Haas y Philippe Schmitter, el medio más efectivo para cumplir estas funciones es crear una comunidad política supranacional. Esta idea está implícita en el concepto clásico de Haas (1958, p. 16) sobre integración política: “un proceso mediante el cual los actores políticos de diferentes entidades nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas a un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”.

En este concepto, la integración regional es un mecanismo para sustituir a los Estados por nuevas instituciones, pero esto sería el resultado de un proceso político impulsado por los actores políticos, económicos y sociales de los países involucrados en un proceso regional. La integración de los sistemas políticos nacionales permitiría crear nuevas instituciones capaces de realizar de manera más eficiente las funciones que demanda el mundo interdependiente.

En el enfoque neofuncionalista no solo se busca superar al Estado nación, sino que la lógica de integración también se modifica. El Estado nación y sus intereses dejan de ser centrales y son los actores políticos nacionales los que se encargan de impulsar el proceso

regional. Haas rescata, en particular, el papel de los actores económicos y la burocracia regional que serían los responsables de sumar nuevos sectores al proceso de integración a través del mecanismo de *spill over* o *efecto de engranaje* (Haas, 1958, p. 16). Este concepto es, posiblemente, la contribución original más importante del neofuncionalismo. El *spill over* supone que:

[...] una acción, considerada relacionada con un fin específico, crea una situación donde los objetivos originales pueden ser logrados solamente mediante la realización de otras acciones, las cuales a su vez crean otras condiciones y necesidades para más nuevas acciones, y así sucesivamente [...]. (Lindberg, 1963, p. 9)

En el neofuncionalismo se identifican dos tipos de *spill over*: uno es funcional y el otro es político-económico. El *spill over* funcional ocurre cuando la eficacia de las políticas de integración existentes se ve minada por la exclusión de los otros sectores de la economía a los que están estrechamente atados. Por consiguiente, los grupos sociales exigen incorporar estos sectores excluidos de la integración para permitir el éxito del proceso. Al abolir los obstáculos a los intercambios, la integración libera también a nuevos actores económicos y sociales que antes realizaban sus acciones solo dentro de los espacios nacionales. Esto implica el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, económicas y sociales que van a exigir una mayor integración o correr el riesgo de perder las ganancias existentes (Schwok, 2005, p. 60). Por su parte, el *spill over* político-económico se produce en el momento en el que los actores económicos trasladan el juego político al nivel supranacional (Schwok, 2005, p. 60).

Este *spill over* facilita la creación de nuevas instituciones comunes y la transferencia de soberanía desde las instituciones políticas nacionales a las organizaciones regionales. Así, la integración aparece como un proceso automático animado por los grupos económicos

y la burocracia supranacional, cuyo resultado final sería la supresión de los sistemas políticos nacionales por una comunidad supranacional. Por ello, en 1971 Haas formuló otro concepto de integración: la definió como un proceso en el que los países “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971, p. 6).

El resultado de la integración sería la creación de una nueva comunidad política supranacional que aspiraría a establecer una federación o una confederación. En otras palabras, la integración concluiría con la creación de un nuevo ente político que trascendería el Estado nación. Obviamente, este no se lograría a través de un proceso legal como el establecimiento de una federación europea a través de una asamblea constituyente (como proponían algunos federalistas), sino a través de un cambio gradual de las lealtades y expectativas de los actores que extendería el poder de las instancias regionales en temas económicos y técnicos a través del proceso del *spill over*.

En el enfoque neofuncionalista se parte de la premisa de que la acción de los actores sociales a favor de la integración se desarrolla en sociedades pluralistas en las que los niveles de participación política son elevados. En esta concepción pluralista de la sociedad, los diferentes grupos y los individuos agregan sus intereses en el sistema político, y este produce políticas públicas en respuesta a sus demandas. Los países de Europa Occidental reúnen esas condiciones de sociedades pluralistas, pero quizás esto no sea el caso de muchos países en vías de desarrollo, caracterizados más por estructuras políticas patrimonialistas o corporatistas, lo que puede generar cuestionamientos sobre la aplicación del neofuncionalismo en ellos.

La visión optimista de la integración regional del neofuncionalismo parecía confirmarse en los años cincuenta, con el éxito de la CECA y

la expansión de la integración a otras áreas —como se corroboró con la firma de los Tratados de Roma en 1958—, que la amplió a temas económicos y nucleares. No obstante, los desarrollos posteriores en la integración europea, en particular la posición de Charles de Gaulle de una Europa de naciones y su crítica a la ampliación de los poderes de la Comisión, demostró que la idea de ir más allá del Estado nación aún tenía un camino por andar en Europa.

La experiencia europea demostró que el neofuncionalismo fue excesivamente determinista, tecnocrático y apolítico, e ignoró la resistencia de los Estados y las lealtades nacionales. De igual forma, también subestimó la importancia de la política de poder y la medida en la cual los factores políticos y económicos internacionales influyen sobre la integración (Hurrell, 1995, p. 349). Esto llevó a autores como Nye (1970) a proponer un “neo-funcionalismo revisado” que rechazaba la idea de que la integración debía conducir a una federación política pues, aunque esta podía ser la meta final de algunos esquemas de integración, otros podrían plantearse como objetivo solo la promoción de la interdependencia y la cooperación política.

El neofuncionalismo revisado difirió del primer neofuncionalismo al incluir como variable a los grupos opuestos a la integración que, actuando en conjunto con dirigentes políticos aliados, defendían los intereses que consideraban amenazados por las políticas integracionistas. Esto tuvo implicaciones considerables en cuanto al automatismo del mecanismo de *spill over*, porque planteó el escenario en el cual, en vez de producirse un progreso inevitable hacia la integración, esta la podían desmontar los actores políticos opuestos a ella (Nye, 1970).

Debido a lo anterior, Schmitter (1975, p. 206) modificó el neofuncionalismo al desarrollar una tipología que describe distintas situaciones: se parte del *spill over*, en en cual se produce un aumento de

la esfera de actividades, así como de la autoridad; viene luego el *spill around* o efecto derrame cuando aumenta la esfera de actividad, aun cuando se mantenga el nivel de autoridad constante o se esté en la zona de indiferencia; posteriormente está el *build up* o acumulación, que implica aumentar el poder o la capacidad de toma de decisiones de las instituciones, al tiempo que se niega la adopción de nuevas áreas temáticas; posteriormente se encuentra el *retrench* o reducción, que ocurre cuando el nivel de deliberación aumenta, pero algunas áreas se eliminan de la competencia de las instituciones; sigue el *muddle about* o confusión, que es cuando los burócratas regionales pueden debatir, sugerir y presentar sus ideas sobre una amplia variedad de temas, pero su autoridad real es reducida; el *spill back* o retroceso que es cuando se reduce tanto la esfera de actividad como el nivel de autoridad, volviendo al estado actual del comienzo del proceso de integración; y finalmente *encapsulation* o encapsulación, que surge cuando una crisis responde a cambios marginales en la zona de indiferencia.

Los retrocesos de la integración europea en el mundo real y las redefiniciones en el marco explicativo original del neofuncionalismo condujeron a una especie de escepticismo con respecto a la teoría de la integración. Haas (1976) describió la teoría de la integración regional (se refería básicamente al neofuncionalismo) como un campo turbulento, el cual estaba siendo desplazado por los estudios sobre la interdependencia regional que comenzaban a expandirse a partir de las contribuciones de Nye y Keohane. El mismo Haas (1975) habló también de la obsolescencia de la integración regional.

El relanzamiento de la integración europea a mediados de los años ochenta trajo consigo el renacimiento del neofuncionalismo. No obstante, surgieron nuevas versiones neofuncionalistas en las cuales los gobiernos desempeñaban un papel en el impulso de una agenda de integración regional. Explicaciones del relanzamiento del

Acta Única Europea señalan que esta fue el resultado de un acuerdo intergubernamental entre Alemania, Francia y Gran Bretaña. Estas decisiones intergubernamentales se tomaron en un contexto internacional caracterizado por una creciente competencia de las empresas europeas con empresas estadounidenses y japonesas, lo que propició las condiciones para intensificar la integración como mecanismo para incentivar las economías de escala y la capacidad tecnológica para enfrentar dicha competencia (Sandholtz y Zysman, 1989). Las empresas reclamaban más integración, y los gobiernos coincidían en ello y la impulsaron. Las crecientes transacciones transfronterizas en Europa generaban nuevas demandas de normas europeas que las instituciones comunitarias estaban dispuestas a proveer, pero el regateo entre gobiernos desempeñaba un papel fundamental en este proceso.

Se revisa en entonces el concepto de *spill over* que ya no solo emerge de la interdependencia de los sectores integrados o por la acción de los grupos sociales o la burocracia supranacional, sino que también puede ser resultado de la acción de gobiernos con intereses similares. En otras palabras, para esta nueva variante neofuncionalista, un *spill over* que sea exitoso requiere de un acuerdo pragmático previo entre los gobiernos, expresado en un regateo intergubernamental (Keohane y Hoffmann, 1990, p. 287).

En la década del noventa, Schmitter introdujo algunas innovaciones en el marco explicativo neofuncionalista. La primera es lo que denominó como un “neo-neo-funcionalismo” (Schmitter, 2002). Como punto de partida, Schmitter cuestionó muchas de las teorías que surgieron en el contexto del renacimiento de la integración en Europa al final de la década del ochenta e inicios de los noventa, y rescató la vigencia del legado neofuncionalista. En sus palabras: “los neo-funcionalistas pueden ser una especie en peligro, pero el pensamiento neo-funcionalista resulta estar muy vivo, incluso si ha sido renombrado usualmente como un animal diferente” (Schmitter, 2002, p. 2).

No obstante, en el neo-neo-funcionalismo Schmitter introdujo algunos cambios. El primero fue incluir la variable del tiempo en su análisis con la categoría de los ciclos. La integración en Europa habría pasado por varios ciclos. Así las cosas, se destacan tres ciclos: el *ciclo de iniciación*, un segundo ciclo que en inglés Schmitter describe como *priming cycle* (que en una traducción liberal podría corresponder a un *ciclo de crecimiento*), y el *ciclo transformativo*.

El ciclo de iniciación se refiere al comienzo del proceso de integración mientras que el *priming cycle* se refiere a los cambios que definen el contexto de una crisis que obliga a los actores a modificar su estrategia. Este contexto se refiere a las diferencias de tamaño y poder de los Estados, tasas de transacción, pluralismo en los países miembros, valores similares entre las élites o dependencia extrarregional. El ciclo transformativo surge cuando ocurre un cambio sustancial, fundamental: los Estados agotan todo el potencial de integrar sus economías y se dedican más bien a integrar sus sistemas políticos (Schmitter, 2002).

En cada uno de estos ciclos, que se acompañan de eventuales procesos de crisis, la dimensión regional se consolida puesto que las instituciones comunitarias aprueban normas que ayudan a consolidar y profundizar la integración. En consecuencia, las crisis son un componente del proceso de integración. En palabras de Schmitter,

[...] las crisis han sido parte integral del proceso de integración europea y, en gran medida, han tenido efectos positivos. Las reacciones colectivas a la crisis por parte de los actores nacionales han conducido a un incremento en la autoridad o en la expansión de las tareas de las instituciones de la UE y sus predecesores. (Lefkofridi y Schmitter, 2014, p. 4)

En época de crisis existe una serie de alternativas que los distintos actores pueden adoptar. Citando a su artículo de 1975 (analizado

infra), se argumenta que el resultado de una crisis en un proceso de integración —si el impacto esta es significativo— puede forzar a una organización regional a salir de una zona entrópica de indiferencia, lo que podría conducir a un incremento de las tareas o del nivel de autoridad, y si las condiciones son favorables, puede resultar en un *spill over* (Lefkofridi y Schmitter, 2014, pp. 5-7).

En el contexto de la crisis económica que sufre la integración europea a partir del 2010, Schmitter y Lefkofridi elaboran el argumento del neofuncionalismo como una teoría de la desintegración. Debido a la crisis, los autores proponen explorar la hipótesis y presupuestos que el neofuncionalismo ha planteado para predecir el *spill back*. Como se señaló *infra*, esta fue una de las modificaciones introducidas por Schmitter a inicios de la década del setenta del siglo xx para reformular el neo-funcionalismo. El riesgo que existió en determinado momento de una salida de Grecia de la Eurozona o el Brexit son señales de que la integración no solo puede generar *spill overs*, como planteó originalmente Haas, sino *spill backs*, como lo había previsto Schmitter.

En este sentido, Lefkofridi y Schmitter se preguntaban:

¿Cuándo y por qué debería esperarse que un conjunto de instituciones de integración acordaría (o se vería forzado) a retirar sus competencias en una arena previamente sujeta a una gobernanza transnacional? O, de forma más dramática ¿bajo qué condiciones podía colapsar de forma total? (Schmitter y Lefkofridi, 2016, p. 3)

La idea de *spill back* implica que algunos sectores de la sociedad dejan de apoyar la integración regional y por ello se oponen a que ciertas áreas de la vida económica sigan bajo la jurisdicción de instancias regionales o, en su forma más indulgente, que se incluyan nuevos sectores en el proceso. Para analizar el asunto, Lefkofridi y Schmitter describen, en primer lugar, los supuestos tradicionales

del neofuncionalismo que se dividen en explícitos e implícitos. Los explícitos incluyen el grado de integración económica e interdependencia; los beneficios y las percepciones públicas; la seguridad; el papel de los expertos; el respeto por las decisiones de la UE; el nivel de convergencia; el incremento de la integración positiva y negativa; y el grado de conflicto y politización. Los implícitos son la democracia; las consecuencias de la ampliación de la UE; la existencia de conflictos pluralistas; la cuestión de cuál es la finalidad de la integración; el papel de los *shocks* externos; y el tema de la justicia en el reparto de los beneficios. Después de haber verificado de forma empírica cada una de estas variables, los autores examinan con cuidado si existen condiciones para la desintegración en la UE, es decir, si han proliferado los *spill back*. Su conclusión es que muchos de los supuestos neofuncionalistas aún siguen vigentes: la integración se ha producido de forma gradual y la interdependencia entre los Estados miembros ha crecido de forma significativa. Buena parte de la población de los países miembros reconocen los beneficios de la integración. Los expertos han desempeñado un papel clave y, debido a la crisis, la integración se ha politizado de forma intensa.

Sin embargo, contradiciendo los supuestos neofuncionalistas, la distribución de los beneficios ha sido sesgada, pues se percibe que Alemania es el principal beneficiario en los temas comerciales, aunque los trabajadores alemanes no coincidan en ello debido a décadas de salarios bajos. Además, el cumplimiento a lo largo del tiempo y entre los países ha variado y así han variado también las consecuencias de las violaciones a las normas. Finalmente, al menos cuando Lefkofridi y Schmitter escribieron su artículo, factores como el alto desempleo y la falta de convergencia contradecían las expectativas neofuncionalistas (Schmitter y Lefkofridi, 2016, pp. 26-27). Esto podría sugerir un riesgo: “podría haber un incremento equivalente en la posibilidad que la UE podría desintegrarse” (Schmitter

y Lefkofridi, 2016, p. 27). Este tema de la desintegración de la UE, aunque pueda parecer una exageración para muchos, ha sido objeto de reflexión para varios académicos en años recientes (Rosamond, 2016; Vollaard, 2014).

El rival del neofuncionalismo ha sido el intergubernamentalismo. Parte de la crisis del neofuncionalismo en la década del sesenta obedeció al surgimiento del intergubernamentalismo, un enfoque explicativo que claramente objetaba que la integración era un mecanismo para trascender el Estado nación. Al contrario, la integración es un instrumento utilizado por los Estados para fortalecerse. Existe una relación entre el intergubernamentalismo y la tradición realista de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, esta relación varía si se trata del realismo clásico o del neorealismo. Así por ejemplo, Joseph Grieco, desde una perspectiva neorrealista, parte de la premisa de que los Estados están esencialmente preocupados por sus problemas de seguridad y poder. La anarquía del sistema internacional hace que las medidas de un Estado destinadas a mejorar sus capacidades puedan ser consideradas por otros Estados como un riesgo que puede reducir las suyas. Por ello, la cooperación y la integración son objetivos difíciles de alcanzar, incluso cuando los Estados presentan intereses comunes. Las posibilidades de cooperación e integración son limitadas, porque antes de comprometerse en cualquier iniciativa, los Estados evalúan el impacto de los acuerdos de cooperación en sus capacidades relativas y cómo esta cooperación puede contribuir a preservarlas o mejorarlas (Grieco, 1990, p. 4).

Desde una perspectiva más cercana al realismo clásico, la integración regional tendría una lógica más o menos similar a las políticas de alianzas. La integración es un mecanismo promovido por los Estados para aumentar su poder de negociación y adaptarse a los cambios en la estructura de poder mundial. La integración es,

fundamentalmente, un medio para conservar y mejorar las capacidades de un país y promover un marco político y económico más estable y predecible (Krasner, 1993, pp. 74-75). Este es el argumento de Alan Milward para quien la integración fue una forma de rescatar Estados nacionales (en Europa) debilitados después de la II Guerra Mundial.

Para Milward, los Estados tienen un portafolio de objetivos políticos frente a la internacionalización política y económica. Dichos objetivos se formulan a partir de las presiones domésticas y de los recursos económicos de los Estados y varían de acuerdo con el país y según el período. Cuando se pueden promover ciertas políticas de manera más sencilla en un marco internacional que a escala nacional, los Estados impulsan la integración con el fin de alcanzar estos objetivos. Entonces, la integración no debilita los Estados ya que el poder queda en sus manos y en las de sus burocracias. Los Estados aceptan solo cesiones parciales de soberanía a las instituciones de integración, con el fin de controlar y limitar los efectos de la interdependencia (Milward, 1993).

En 1966, Stanley Hoffman publicó el artículo "*Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*". Este se convirtió en referente para entender la integración europea y el papel del Estado. La cuestión era crucial en ese momento, ya que después de una década en que la integración europea había avanzado de forma significativa y había generado expectativas sobre el fin del Estado nación, de repente, debido al ascenso de De Gaulle al poder en Francia, el proceso europeo sufrió retrocesos considerables. Hoffmann trató de explicar esa situación. Su punto de partida era que la integración no es un mecanismo para debilitar a los Estados, sino una estrategia para fortalecer los intereses de estos últimos. A diferencia de la visión neofuncionalista, en la cual la integración era impulsada por actores políticos, económicos y sociales y

la burocracia supranacional, y en la cual el *spill over* era el mecanismo a través del cual se ampliaba la integración de forma automática, para Hoffmann los Estados eran los actores centrales del proceso de integración; y la ampliación de la agenda de integración dependía del tema y la forma en la cual esta afectaba la soberanía nacional. Para ello, Hoffman presentó su distinción clásica entre “baja política” y “alta política”. La “baja política” incluye los aspectos económicos y sociales en los cuales es posible promover una integración exitosa, pues no se afecta de forma importante la soberanía nacional. La “alta política” se refiere a los aspectos políticos y de seguridad cuya integración es imposible de lograr sin afectar la soberanía de los Estados (Hoffmann, 1966, p. 882). En otras palabras, son los Estados los que definen la naturaleza y extensión de la integración. Esto último no busca trascender a los Estados, sino que se convierte en un instrumento de estos.

A raíz del periodo de euroesclerosis y la crisis del neofuncionalismo, el intergubernamentalismo adquirió relevancia. Esto se extendió incluso hasta la década del noventa, ya en una nueva etapa del regionalismo a escala global. Así, Andrew Axline (1994, p. 212), señaló que la cooperación y la integración regionales “pueden ser comprendidas solamente en la perspectiva de los intereses nacionales de los Estados miembros”. Anthony Payne y Andrew Gamble describieron al regionalismo como “un proyecto estatal [más exactamente] dirigido por los Estados” (Payne y Gamble, 1996, p. 2) que procura promover la coordinación, concertación e integración interestatal sobre ciertos aspectos económicos y políticos cada vez más interdependientes.

### El liberalismo intergubernamental y el Estado nación

El liberalismo intergubernamental es un enfoque desarrollado por Andrew Moravcsik en la década del noventa que constituye un esfuerzo por conciliar la tradición liberal en el estudio de la integración,

de la que el neofuncionalismo hace parte, con la tradición intergubernamental. En consecuencia, otorga al Estado un papel significativo en la promoción de la integración regional y en la forma que esta adopta.

El liberalismo intergubernamental parte de una premisa liberal y considera que la interdependencia económica y la globalización generan “externalidades negativas” que inducen a los gobiernos a promover la cooperación y la integración. Las externalidades ocurren cuando las políticas de un gobierno crean costos y beneficios para los grupos políticamente importantes en otra sociedad fuera de su jurisdicción nacional. Cuando los objetivos de un gobierno dependen de las políticas nacionales de sus homólogos de otros países, las políticas nacionales son interdependientes y pueden surgir externalidades políticas (Moravcsik, 1993, p. 485). Los gobiernos nacionales tienen incentivos para cooperar en aquellas áreas en las cuales la coordinación de políticas elimina las externalidades y esto les ayuda a aumentar el control sobre los resultados de la política interior, permitiéndoles alcanzar metas que no podrían lograr de otra manera. Para Moravcsik (1993, p. 485), esto sucede cuando la coordinación elimina las externalidades negativas de la política exterior. Una externalidad negativa se produce cuando “la política de un Estado impone costos a otros, socavando los esfuerzos del gobierno” (Moravcsik, 1993, p. 485). Medidas como la imposición de barreras proteccionistas, la sobrevaluación de la moneda o los impuestos sobre los estándares de contaminación del medio ambiente pueden generar externalidades negativas.

Para el liberalismo intergubernamental, el Estado es un actor fundamental en los procesos de integración. Al Estado se le considera el instrumento principal mediante el cual los grupos políticos y los individuos buscan influir en las relaciones internacionales (Moravcsik, 1998). No obstante, los Estados buscan alcanzar sus objetivos a

través de negociaciones intergubernamentales y procesos de negociación, más que a través de la creación de una autoridad centralizada responsable de tomar decisiones y aplicarlas (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009, p. 68).

Pare el liberalismo intergubernamental, el Estado es un actor racional. Según Moravcsik, la racionalidad de los Estados es una hipótesis necesaria para entender las relaciones de cooperación e integración internacional. El supuesto de la racionalidad implica que en cada negociación del sistema político interno se genera un conjunto estable de objetivos que son ponderados en relación con “un estado específico del mundo”. Los gobiernos evalúan los cursos alternativos de acción con base en su utilidad funcional. En las negociaciones internacionales, los Estados tratan de promover estos objetivos con la eficiencia máxima permitida por sus instrumentos políticos disponibles (Moravcsik, 1998).

La cooperación internacional no depende solo de variables relacionadas con el Estado, sino que se requiere especificar la forma como los intereses sociales domésticos influyen o limitan la acción del gobierno (Moravcsik, 1993, p. 481).

Con base en estos principios, Moravcsik analiza la negociación de un acuerdo de integración y cooperación en tres etapas. En una primera etapa, los Estados elaboran sus preferencias nacionales como respuesta a la interdependencia funcional de las políticas. En la segunda etapa, los Estados participan en un proceso de regateo intergubernamental en el cual tratan de alcanzar un óptimo de Pareto que permita mejorar y resolver los conflictos de distribución. La tercera etapa comprende la elección institucional. En ella, los Estados pueden delegar la soberanía, pero también pueden optar por una puesta en común de la soberanía en las instituciones internacionales.

En la etapa de formación de preferencias nacionales, se parte del argumento de que los objetivos de la política cambian en respuesta a las demandas de grupos sociales cuyas preferencias se agregan a través de las instituciones políticas nacionales. En consecuencia, las preferencias de un Estado no son fijas ni uniformes, sino que cambian con el tiempo, en función de los temas, el nivel de interdependencia de la sociedad y las instituciones nacionales (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009, p. 69).

Esto no implica un abandono de la idea del Estado como actor unitario, aunque sí la relativiza. El Estado se considera unitario, ya que opera en las negociaciones internacionales “como si” tuviese una voz única. Los Estados actúan como actores unitarios con respecto a los demás, pero son los grupos políticos domésticos quienes configuran las preferencias nacionales (Moravcsik, 1993; Moravcsik y Schimmelfennig, 2009, p. 69). Estas preferencias se ven determinadas por ideas e intereses geopolíticos generales, o por intereses que se refieren a cuestiones específicas, con frecuencia de tipo económico (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009, p. 68).

Una vez las preferencias nacionales se han configurado, comienza un período de negociación entre los Estados. Los Estados pueden tener intereses heterogéneos y en este contexto, la teoría del regateo (*bargaining theory*) sostiene que el resultado de las negociaciones internacionales depende del poder de negociación relativo de cada Estado (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009, pp. 70-71).

La fase final ocurre cuando los Estados escogen las instituciones. Este aspecto está vinculado a la decisión de optar por un modelo institucional y los mecanismos de decisión de tipo supranacional o intergubernamental. El tema central de este debate es tratar de comprender por qué un Estado permite la adopción de mecanismos institucionales que establecen límites a su soberanía, así sea a través de la delegación de competencias en el proceso de toma de

decisiones que tienen un carácter compulsivo, es decir, mediante procesos asociativos de toma de decisiones que en la literatura en lengua inglesa se conocen como “*pooling of sovereignty*”. Para el liberalismo intergubernamental, en el caso de UE, la institucionalidad puede ser descrita como un régimen internacional cuyo objetivo es reducir los costos de transacción y los riesgos de incumplimiento por parte de los Estados. La estructura institucional de la UE se concibe entonces como un acuerdo intergubernamental que tiene por objeto delegar o compartir la soberanía con la comisión o el Tribunal de Justicia. Sin embargo, para Moravcsik, las instituciones, en última instancia, están subordinadas a los intereses de los Estados que las crearon. Este argumento ha sido cuestionado por los institucionalistas subrayando que, aunque es cierto que las instituciones de la UE fueron originalmente establecidas por los Estados, han adquirido una vida independiente. Las instituciones se convirtieron en organismos autónomos, incluso capaces de tomar decisiones contrarias a los intereses de los Estados.

En resumen, aunque reconozca un papel a los actores políticos, económicos y sociales en el proceso de formación de una iniciativa de integración, en el liberalismo intergubernamental el Estado es un agente fundamental. Las preferencias nacionales se forman a través de un proceso en el cual convergen una diversidad de actores, pero esas preferencias se negocian mediante un regateo intergubernamental que los Estados controlan. Las instituciones, sean supranacionales o intergubernamentales, toman la forma que escogen los Estados, que deciden si delegan o comparten soberanía. La integración no es para trascender el Estado nación.

La crisis que inicia en 2010 en la UE también representó un reto para el liberalismo intergubernamental. A diferencia del intento de Lefkofridi y Schmitter de convertir al neofuncionalismo en una teoría de la desintegración, en el caso del liberalismo intergubernamental

lo que se ha planteado es que las respuestas dadas a la crisis se pueden explicar a partir de algunas de sus propuestas. Así, se argumenta que las medidas adoptadas para resolver la crisis se entienden a partir de un regateo intergubernamental que se basa parcialmente en la convergencia, y parcialmente en la divergencia de intereses de los Estados miembros. La meta ha sido fortalecer la credibilidad de los compromisos de los Estados con la moneda común. Las preferencias nacionales han sido el resultado de la fuerte interdependencia en la zona euro y la posición fiscal de sus miembros, pero derivó en una preferencia compartida por la preservación del euro y en una preferencia divergente en cuanto a la distribución del costo del ajuste. Estos motivos mixtos generan una situación propia del “juego de gallina”, que se caracteriza por una dinámica de fuerte regateo y políticas arriesgadas.

La consecuencia de lo anterior es que las negociaciones produjeron una solución cooperativa que evitó la ruptura en la zona euro, lo cual fortaleció la credibilidad de los compromisos de los Estados, pero causó una interdependencia asimétrica que provocó un reparto de las cargas y un diseño institucional que, de forma predominante, reflejó las preferencias de Alemania y sus aliados. Sin embargo, la crisis en el proceso de regateo fue severamente constreñida por el *spill over* no esperado y por *path-dependencies* derivadas del diseño original de la unión monetaria. Estos *spill over* resultaron en una interdependencia endógena en la zona euro y en una convergencia de las preferencias en torno a la preservación del euro que moldearon la dinámica de regateo y sus resultados (Schimmelfennig, 2015a, pp. 178-179).

Walter Mattli: participación y liderazgo del Estado

En su libro *The Logic of Regional Integration* publicado en 1999, Walter Mattli desarrolla una explicación de las causas o motivaciones de la integración regional. Un aspecto interesante de la contribución de

Mattli es su interés en analizar el fenómeno de la integración regional más allá de la experiencia en Europa Occidental al incluir las iniciativas regionales de América Latina, Asia y América del Norte como casos de estudio.

Mattli parte de la premisa de que existe una lógica general para la explicar la integración, es decir, que existen regularidades recurrentes que revelan las causas por las cuales se impulsan mecanismos regionales de integración. No obstante, Mattli reconoce que la existencia de estas regularidades no implica desconocer la complejidad de la integración regional o disminuir la importancia de las diferencias entre los procesos existentes (Mattli, 1999, p. 3). Su objetivo es evaluar cuáles son las fuerzas que promueven la integración regional y en este sentido, Mattli es crítico de las explicaciones tradicionales sobre el tema. En primer lugar, objeta el argumento europeo de que la integración surgió como un mecanismo para garantizar la paz, puesto que no todos los países europeos eran parte de la Comunidad del Carbón y del Acero, o luego de la Comunidad Económica Europea, a pesar de apoyar la paz. Tal fue el caso de Gran Bretaña, que inicialmente apoyó la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés). También rechaza el argumento del líder carismático necesario para impulsar la integración, ya que en el caso europeo, a pesar de existir líderes carismáticos en periodos de recesión, la integración no fue capaz de salir de su estancamiento. Mattli fue igualmente escéptico en cuanto al argumento del cambio de preferencias producido por demandas de segmentos de la sociedad deseosos de ser parte de una cultura europea ampliada. Para Mattli, el problema de este tipo de explicaciones no es que sean incorrectas, sino que son incompletas. En particular, son incapaces de explicar las variaciones en los resultados de la integración regional, que van desde la exitosa experiencia de integración en Europa Occidental hasta las iniciativas menos exitosas en América Latina y África.

Mattli se preocupa por analizar condiciones que permiten que la integración regional tenga éxito. En su marco explicativo las demandas de la sociedad son consideradas cruciales, así como el papel de liderazgo de un Estado para responder a las demandas de la sociedad por integración. Este análisis se hace utilizando una metodología en la cual la lógica de la integración regional se asimila al funcionamiento de los mercados competitivos; es decir, así como la oferta y demanda de un bien en un mercado perfectamente competitivo determinan el precio (y la cantidad de bienes a producir), la oferta y demanda de integración determina el surgimiento de iniciativas regionales (y la forma que adoptan). Esto ya plantea un cuestionamiento a la propuesta de Mattli, pues al asimilar la integración a la interacción de oferta y demanda en un mercado perfectamente competitivo, se pasa por alto que factores de poder e información, como lo señalan los estructuralistas franceses, son cruciales en el funcionamiento de los mercados. Por otra parte, es al menos un tema para el debate si una región, que puede ser vista como un subsistema del sistema internacional, se asimila a un mercado en el cual un número de agentes atomizados compiten en igualdad de condiciones para determinar el precio, o si más bien tiene rasgos de un mercado no competitivo en el cual un actor o un número limitado de agentes tienen el poder para determinar el precio.

En primer lugar, Mattli se preocupa por la demanda de integración. Un aspecto inicial que se debe considerar es el potencial de ganancias económicas que derivan del intercambio dentro de una región. Este debe ser significativo, pues si el potencial de ganancias es pequeño debido a factores como la falta de complementariedad o el tamaño del mercado (que no ofrezca economías de escala), puede que el proceso avance muy poco. El potencial de ganancia puede crecer en la medida en la que se difundan nuevas tecnologías. Los actores del sector productivo tendrían un incentivo suficiente para demandar integración regional si perciben que el potencial de

ganancias es elevado. Esta demanda de integración se manifestaría en la exigencia de normas, regulaciones y políticas públicas de carácter regional (Mattli, 1999, p. 42).

Las condiciones de la demanda se vinculan a la existencia de externalidades, elevados costos de transacción que plantean demandas, de un lado, por cambio institucional; y del otro, por integración regional. El argumento es que, debido al desarrollo de nuevas tecnologías, el ámbito de los mercados se ha extendido más allá de las fronteras nacionales; y esto conduce a los actores económicos a buscar ganancias en esos mercados ampliados. Las ganancias derivarían del logro de economías de escala, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y los efectos de la inversión extranjera. En otras palabras, una mayor internacionalización de las actividades económicas generaría externalidades positivas en los sistemas económicos domésticos. El problema está en la existencia de costos de transacción elevados que impiden aprovechar los beneficios del comercio y las inversiones. Conflictos civiles o medidas como las devaluaciones, cambios en la política arancelaria, problemas en la balanza de pagos, o simplemente nacionalizaciones, tienen un efecto en las decisiones de las empresas. A esto se deben sumar medidas como el control de envío de las ganancias, ventas forzadas, requisitos de exportación, alianzas forzadas, medidas de requisito de contenido local, restricciones de mercados, discriminación en términos impositivos, supervisión de precios de transferencia o cuotas de exportación (Mattli, 1999, pp. 47-48). Estas medidas conducen a las empresas a buscar una reducción de los costos de transacción. Así, los actores “que buscan obtener ganancias de mercados ampliados buscarán cambiar la estructura de gobernanza existente con el objetivo de obtener esas ganancias de forma plena” (Mattli, 1999, p. 46).

Son entonces los actores económicos, en particular las grandes empresas que pueden participar en una economía crecientemente

internacionalizada, los que demandarían esta nueva estructura de gobernanza regional o la integración regional. Reclamarían normas, regulaciones comunes y políticas públicas regionales que reduzcan los costos de transacción y permitan aprovechar de manera plena las externalidades positivas del comercio y las inversiones internacionales.

Asimismo, se deben cumplir condiciones de oferta. Según Mattli, estas son las condiciones bajo las cuales los líderes políticos desean y son capaces de aceptar las demandas a favor de la creación de instituciones regionales en cada etapa del proceso de integración. La voluntad para ello va a depender de la recompensa que la integración brinde a los líderes políticos, y por ello, su compromiso con la integración será mucho mayor si esta ayuda a mejorar sus oportunidades particulares de permanecer en el poder, por ejemplo, en el caso de que el acuerdo regional ayude a mejorar las condiciones económicas internas. Sin embargo, incluso los líderes que tengan la voluntad e interés de ofertar integración, tienen limitaciones debido a los problemas de la acción colectiva; en particular, cómo lograr la coordinación dentro del bloque regional. Esto plantea una condición esencial con respecto a la oferta: la necesidad de un “país líder benévolo” (la cuestión se analizará en detalle más adelante). Se trata, por tanto, de considerar las condiciones bajo las cuales los líderes políticos desean y son capaces de responder a las demandas de integración funcional (Mattli, 1999, p. 50).

La voluntad de impulsar la integración depende, en gran medida, de la retribución que los líderes políticos puedan recibir. Si estos valoran su autonomía decisional, es decir, si rechazan la existencia de cualquier instancia de decisión supranacional, si aprecian su poder político y si sus economías son relativamente prósperas, resultará difícil que impulsen iniciativas de integración regional. No habría razones para que una economía en crecimiento y cuyos votantes

están contentos, impulse acuerdos de integración, puesto que los beneficios marginales de la integración, en términos de mejorar sus oportunidades de reelección, son mínimos y no merecen el costo de la misma.

No obstante, en tiempo de dificultades económicas, los políticos estarían más preocupados por su supervivencia o por mantenerse en el poder, lo cual podría demandar la adopción de medidas que ayuden a mejorar la economía. En este escenario, el incentivo para ofertar integración regional emerge, como ocurrió en Europa en la década del ochenta del siglo pasado y que condujo a la firma del Acta Única Europea, o en el caso de Canadá y México, antes de la firma del TLCAN (Mattli, 1999, p. 53). En otras palabras, la integración regional está asociada al fracaso o al éxito de la política económica. La integración regional se vincula a las recompensas que reciben los políticos al promoverla, en particular si el éxito y las posibilidades de mantenerse en el poder dependen de una exitosa gestión económica.

El deseo de impulsar la integración debido a las dificultades económicas no sería fácil de avanzar, debido a la existencia de problemas de acción colectiva. Existen las dificultades propias de cualquier forma de relación asociativa en el sistema internacional, como el dilema del prisionero, que se refiere a la voluntad de quienes participan en un acuerdo regional de cumplir los compromisos asumidos. También existen dificultades de coordinación que son relevantes en la integración, pues normalmente esta no se limita a la eliminación de aranceles e incluye esfuerzos de regulaciones comunes y políticas públicas regionales (Mattli, 1999, p. 52).

Para el caso del dilema del prisionero, la oferta de integración se debe concentrar en la creación de instituciones regionales que garanticen el cumplimiento de los compromisos asumidos. Estas serían instituciones encargadas de la supervisión centralizada y de la vigencia de los compromisos asumidos. Si esto no se logra, no es

que la integración se vuelva imposible, pero sí más esquivada (Mattli, 1999, p. 54). La existencia de instituciones fortalece las posibilidades de cooperación sostenida en el tiempo, puesto que actúa como limitante frente a prácticas egoístas de incumplimiento. Estas instituciones tendrían mayor impacto si dan un mayor acceso a los individuos, como sucede en la Corte Europea de Justicia.

Los problemas de coordinación se resuelven mediante un segundo rasgo de la oferta de integración: la existencia de un líder indisputable entre los países que buscan estrechar sus vínculos. Este país se debe convertir en el punto focal de la coordinación de normas, regulaciones y políticas públicas regionales. De igual manera, este país debe ayudar a aliviar las tensiones que surgen de la distribución inequitativa de las ganancias de la integración, por ejemplo, a través de pagos indirectos. Para Mattli, si el liderazgo regional se cuestiona o está ausente, los problemas de coordinación son difíciles de resolver (Mattli, 1999, p. 54). El país que desempeña el papel de líder es descrito como *paymaster* y la integración regional exitosa requeriría de un *paymaster* según Mattli (1999, p. 56).

Mattli también insiste en que la integración se vincula al desempeño económico, es decir, existe una relación, un *trade-off* entre crecimiento económico y autonomía: cuando las condiciones económicas se deterioran, la tendencia es buscar la integración. Los costos de transacción vuelven a tener un lugar en este marco explicativo, pues impiden que las operaciones de mercado generen crecimiento económico a través del intercambio, la especialización y la división del trabajo. Las instituciones regionales desempeñan un papel importante en la reducción de los costos de transacción y, por lo tanto, en la promoción del crecimiento económico (Mattli, 1999, p. 58).

Finalmente, Mattli evalúa los efectos externos de la integración. Un proceso exitoso de integración regional puede crear externalidades en países que no son parte del mismo. Uno de estos efectos es el

acceso a los mercados, pues un país que no es miembro de un bloque regional puede sufrir una discriminación temporal o duradera en el acceso de sus productos a ese mercado regional. Otro efecto es el desvío de inversiones.

El impacto de estos efectos en los países externos al bloque regional varía según su intensidad y el crecimiento económico de estos. Si el impacto no es notable y el crecimiento económico es continuo, los líderes en los países externos al bloque no tendrán incentivos para considerar cambios institucionales y adoptar medidas prointegración. En cambio, si los efectos de las externalidades se hacen sentir, los líderes políticos de los países externos al bloque, que también se preocupan por su reelección y permanencia en el poder, pueden adoptar una estrategia más favorable frente a políticas de integración. Ellos pueden adoptar dos estrategias: la primera es unirse con las fuerzas que está generando las externalidades, este es el caso de la ampliación de la UE. Esta puede parecer una opción fácil, pero tiene dos problemas. El primero es que el bloque regional simplemente no esté interesado en nuevos miembros. El segundo problema es que, incluso existiendo la posibilidad de ampliación del bloque, el nuevo miembro tenga que cumplir las condiciones establecidas por el bloque, por ejemplo, la adopción de acervo comunitario en el caso de la UE. La segunda acción es la creación de su grupo regional propio, como sucedió en la década del cincuenta cuando Gran Bretaña impulsó la creación de la EFTA como respuesta a la naciente comunidad económica europea. Sin embargo, Mattli considera que los casos históricos de esta estrategia han fracasado debido a la falta de liderazgo indisputable, o por la ausencia de presiones de mercado a favor de la integración (Mattli, 1999, pp. 53-63).

El marco explicativo de Mattli, con un claro sesgo de economía política, muestra la complejidad del proceso de integración. La interacción de variables políticas y económicas, estas últimas asociadas

a la creciente interdependencia y a los costos de transacción que obstaculizan los intercambios, así como el entramado de actores que participan en el proceso de integración, hacen que esta explicación requiera considerar a la sociedad, en particular a los agentes económicos. Estos son cruciales en la demanda de integración, pero los Estados, en particular sus gobiernos, son indispensables del lado de la oferta de integración y también en cuanto al éxito de un proceso regional que requiere un *paymaster*. En otras palabras, también en Mattli el Estado es un actor fundamental del proceso de integración.

### El nuevo intergubernamentalismo

Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson y Uwe Puetter han desarrollado el “nuevo intergubernamentalismo”, la versión más reciente de este enfoque que se propone explicar la dinámica de la UE en la etapa posterior a la firma del Tratado de Maastricht. El argumento principal de estos autores es que en tal Tratado se desarrollaron nuevas áreas de actividad, sin que eso estuviese acompañado por la delegación de nuevas competencias a la Comisión y la Corte Europea de Justicia. Esta lógica fue posteriormente confirmada en los tratados de Niza, Ámsterdam y Lisboa. Lo último ha generado una intensificación sustantiva de la coordinación de políticas, lo cual fue posible debido a la calidad deliberativa y consensual del proceso decisorio en la UE que se han convertido en la norma dominante que regula las relaciones entre los actores nacionales (Bickerton, Hodson y Puetter, 2015a, pp. 703-704).

Ciertamente, ha habido casos de delegación de soberanía, pero sus destinatarios han sido los que Bickerton, Hodson y Puetter (2015a) denominan “*de novo bodies*”, es decir, nuevas instituciones, no las instituciones supranacionales tradicionales:

[...] la categoría de “instituciones *de novo*” es amplia. Pero señala a desarrollos desde 1992. Se refiere a instituciones recientemente creadas que con frecuencia gozan de considerable autonomía mediante poderes ejecutivos y legislativos y que tienen un grado de control de sus propios recursos. Sin embargo, cumplen funciones que podrían haber sido delegadas a la Comisión y que tienden a contener mecanismos de representación de los Estados como parte de su estructura de gobernanza. (Bickerton, Hodson y Puetter, 2015a, p. 705)

Entre estas instituciones *de novo* se pueden mencionar al Banco Central Europeo, el Servicio de Acción Externa Europea y el Mecanismo de Estabilidad Europea. Para los autores, “esta tendencia a la deliberación y la búsqueda del consenso, y la delegación de instituciones *de novo*, representa una importante paradoja: los Estados miembros buscan una mayor integración, pero de una forma obstinada [se] resisten [a] un mayor supranacionalismo” (Bickerton, Hodson y Puetter, 2015a, p. 705).

El nuevo intergubernamentalismo propone seis hipótesis: 1) la deliberación y el consenso se han convertido en las normas orientadoras en la toma de decisión del día a día en todos los niveles; 2) las instituciones supranacionales son una conexión que conduce a una unión cada vez más cercana; 3) cuando ocurre una delegación, los gobiernos y los actores supranacionales apoyan la creación y empoderamiento de las instituciones *de novo*; 4) los problemas en la formación de las preferencias domésticas se han convertido en los únicos *inputs* en el proceso de integración europea; 5) las diferencias entre alta política y baja política se han vuelto borrosas; y 6) la UE está en estado de desequilibrio (Bickerton, Hodson y Puetter, 2015a, pp. 711-717).

Estas hipótesis son explicadas de forma amplia por Bickerton, Hodson y Puetter. No obstante, autores como Franz Schimmelfennig

(2015b) han criticado algunas de estas hipótesis, así como la contribución real del nuevo intergubernamentalismo a los debates explicativos sobre la integración en Europa. Bickerton, Hodson y Puetter (2015b) han respondido a esas críticas. La extensión de este libro no permite un análisis sobre este debate; no obstante, las propuestas de un nuevo intergubernamentalismo deben ser consideradas como el esfuerzo más serio en el seno de esta corriente interpretativa de los estudios de la UE por analizar el proceso de integración en la era que inició con el Tratado de Maastricht.

### **La integración en América Latina y el fin del Estado nación**

A diferencia de lo que ha ocurrido en Europa, la integración en América Latina nunca se ha planteado como una forma de superar al Estado nación. Incluso, en términos generales se han rechazado las modalidades de integración que impliquen cesión de soberanía a instancias supranacionales, salvo el poco exitoso caso de la CAN. Este rasgo del regionalismo latinoamericano se puede encontrar también en iniciativas como la ASEAN, en el cual los Estados y sus intereses nacionales son cruciales al determinar la naturaleza y extensión de los acuerdos de integración. Esto fue reconocido incluso por Haas y Schmitter, quienes en la década del sesenta del siglo xx intentaron en varios trabajos explicar procesos latinoamericanos de integración con base en las variables neofuncionalistas. Sus intentos no fueron exitosos y esto conllevó diversas reformulaciones de las propuestas originales, como se explica en el presente capítulo.

En América Latina, la integración se percibe más bien como un mecanismo para fortalecer los Estados nación mediante la promoción de acción comunes bajo una lógica de solidaridad. Así, la integración se concibe como un mecanismo para ayudar a incrementar la autonomía de los países de la región, tal como lo plantea la teoría de la autonomía, cuyos principales representantes son el brasileño Helio

Jaguaribe y el argentino Juan Carlos Puig. Esta relación entre autonomía e integración también se explica en esta sección del libro.

### El neofuncionalismo de Haas y Schmitter y la integración en América Latina

Haas y Schmitter trataron de aplicar su enfoque neofuncionalista para explicar el proceso de construcción de la ALALC y el MCCA, pero terminaron concluyendo que las condiciones que permitieron el surgimiento de la integración en Europa Occidental no existían en el subcontinente latinoamericano. A diferencia del panorama europeo, en América Latina existía poca heterogeneidad simétrica y ninguna homogeneidad estructural entre los países. Haas argumentaba que las instituciones de la sociedad argentina eran diferentes a las de Ecuador, así como el ingreso nacional de Venezuela era superior al de Bolivia. Por ello aseveró que “Europa está dividida por el idioma y la religión, pero está unida por similares condiciones e instituciones económicas y sociales regionales; América Latina está unida meramente por el idioma y la religión” (Haas, 1966, p. 333).

Para Haas, en América Latina la política tiene prioridad sobre la economía en el proceso de toma de decisiones. Mientras que en Europa las decisiones se toman con base en un proceso de regateo entre las diversas unidades, que involucra con frecuencia a las élites no gubernamentales y evidencia el objetivo pragmático de las decisiones, en América Latina existe un fuerte componente ideológico en las discusiones (Haas, 1966, p. 335). Estos factores impidieron que se pudieran aplicar de forma literal las tesis neofuncionalistas en procesos como ALALC. La lógica “incrementalista” a través del mecanismo de *spill over* no se produjo en el caso latinoamericano. Tampoco se desarrollaron instituciones supranacionales con poder de decisión sobre los Estados nación y los técnicos no fueron autónomos como en Europa, sino subordinados al liderazgo de los políticos.

Los neofuncionalistas trataron de remediar la situación al introducir equivalentes funcionales y argumentar que ciertas regiones pueden tener atributos culturales únicos, los cuales pueden servir como equivalentes funcionales para ciertos aspectos aislados en algunos casos (Haas and Schmitter, 1964, p. 41). Así, por ejemplo, se planteó que era posible considerar la doctrina de la Cepal como equivalente de la estrategia pragmática funcional de Jean Monnet. Se podría redefinir la doctrina cepalista para proponer sectores y actividades económicas específicas en los que se podría avanzar la integración, que una vez alcanzaran sus límites, se podrían entonces redefinir para aproximarse al proceso del *spill over*. La industrialización era el caso de un equivalente funcional provisto “por la ideología del desarrollo a través de la integración, altamente atractiva y articulada por la Cepal” (Schmitter y Haas, 1964, p. 156).

Un segundo equivalente era la reciprocidad, que correspondería el proceso de regateo en Europa. Mediante la reciprocidad, los países más ricos podrían hacer concesiones a los países menos desarrollados para compensar en un sector las concesiones otorgadas en otros (Haas, 1966, p. 338). Un tercer equivalente era otorgar a los tecnócratas el liderazgo para establecer vínculos con grupos no gubernamentales, los cuales se desarrollaron de forma espontánea en Europa. Este sería un equivalente del pluralismo, que sería una forma de actuación típica de las sociedades avanzadas, pero que en América Latina no existía puesto que los grupos sociales eran cooptados y manipulados por la burocracia (Schmitter y Haas, 1964, pp. 156-157).

La necesidad de crear equivalentes funcionales buscaba mantener en el marco explicativo las variables que se aplicaron al caso de la integración europea (sociedad pluralista, técnicos autónomos, instituciones supranacionales, debilidad del nacionalismo). Se puede conjeturar que tras esto está implícito el supuesto de que

solo las condiciones que existían en Europa en la década del cincuenta del siglo xx permitían el surgimiento de la integración regional. Si estas condiciones y los comportamientos existen en otras partes del mundo, pueden generar similares resultados. Cuando estas condiciones no se encuentran en condiciones exactamente similares más allá de Europa, se acude entonces a los equivalentes funcionales. No obstante, la pregunta es: ¿por qué limitar los factores que son funcionales para la integración regional a aquellos existentes en Europa? (Aziz Jalloh, 1978, p. 27). Además, se puede criticar también que el incremento de la lista de variables para adaptar la teoría a los esquemas no europeos podría convertirse en una tendencia permanente, que podría llevar a presentar cada vez más nuevas variables y que estas siguieran creciendo por siempre. En ese caso, la explicación sería *ex post facto*.

No obstante, la mayor limitación de la aplicación del enfoque neofuncionalista a los casos latinoamericanos de la década del sesenta del siglo xx fue que no existía ninguna señal que indicase que el objetivo era ir más allá del Estado nación. El mismo Haas reconoce que el nacionalismo era aún muy fuerte en América Latina y que existía una insatisfacción en la mayoría de los países latinoamericanos frente al resto del mundo (Haas, 1967). Así, en vez de pensar en trascender el Estado nación, en América Latina se producía un “renacimiento de la conciencia nacional y la promoción de ideologías nacionalistas” (Haas, 1967, p. 333).

### **La teoría autonomista, el Estado y su visión sobre la integración regional**

Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe son los dos principales representantes de la teoría autonomista que se desarrolla en América Latina en los años setenta y ochenta del siglo xx. Menos conocida que la escuela de la dependencia o el estructuralismo de la Cepal, el autonomismo es una de las contribuciones originales de América Latina

a los estudios internacionales. Aunque sus aportes iniciales fueron esencialmente en el campo de la política exterior, tanto Puig como Jaguaribe desarrollaron una visión general del sistema internacional y la forma como este funciona. La integración y cooperación regional fueron también consideradas en el marco explicativo del autonomismo.

Puig parte del supuesto de que existe una comunidad internacional estratificada y no un sistema internacional anárquico. Esta idea de comunidad en vez de sistema derivaba del reconocimiento de la existencia de importantes interacciones políticas, económicas y sociales entre sus miembros. No obstante, a diferencia del realismo, Puig enfatizaba que tal comunidad internacional no se caracterizaba por la anarquía, sino por la estratificación o la existencia de una jerarquía. La comunidad internacional era “un régimen internacional que tiene su propios repartidores supremos y beneficiarios” (Puig, 1971, p. 60). Ahora bien, aunque existiese un régimen internacional jerarquizado, la periferia no tenía que estar sometida a una perenne situación de dependencia. Esta última podía ser superada mediante una estrategia de “autonomización”.

El concepto central para Puig es la autonomía, a la que define como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig, 1980, p. 148). La búsqueda de la autonomía era un objetivo fundamental para un Estado de la periferia, pues le permitía neutralizar las actitudes hegemónicas de terceros países. El término ha generado confusiones y se le ha asimilado a la autarquía o la separación del sistema internacional, lo cual parece completamente ilógico en un mundo interdependiente y globalizado. No obstante, este es un enfoque equivocado: para Puig, autonomía no significaba aislamiento del mundo. Al contrario, la autonomía era una condición para integrarse al mundo en una situación de fortaleza. La

autonomía era un mecanismo para ampliar los márgenes de manio-  
bra o de decisión propia (Puig, 1986, p. 51). Por ello, Puig argumen-  
taba que los países de la periferia debían desarrollar una “estrategia  
autonomizante” que debía incluir tanto acciones nacionales (como  
la mejora de la estructura económica y militar) como internacionales  
(como la constitución de alianzas defensivas).

Aunque exista una estratificación internacional de relaciones de de-  
pendencia entre los repartidores supremos y los beneficiarios, para  
Puig esta situación no es inalterable, sino que se pueden hallar di-  
versos grados de dependencia. Estos son estadios de autonomiza-  
ción que un Estado debe transitar para lograr la autonomía plena:  
dependencia paracolonia, dependencia nacional, autonomía hete-  
rodoxa y autonomía secesionista (Puig, 1980). La meta de los países  
de América Latina era alcanzar la autonomía heterodoxa. En esta  
no se propone una ruptura con la potencia hegemónica, sino incre-  
mentar el margen de manio-  
bra de un Estado, aunque respetando la  
dirección estratégica del poder hegemónico. Este tipo de autonomía  
heterodoxa “supone que existe una aceptación del liderato de la o  
las potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales,  
los periféricos optarán por responder a las aspiraciones del centro”  
(Puig, 1980, p. 59).

No obstante, la autonomía heterodoxa supone una ruptura con la  
potencia hegemónica en tres aspectos:

- a) En el modelo de desarrollo interno, que puede no coincidir con  
las expectativas y preferencias del poder hegemónico.
- b) En las vinculaciones internacionales que no sean globalmente  
estratégicas.
- c) En el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante  
y el interés estratégico del bloque.

Para Puig, lograr la autonomía no sería un proceso fácil; implicaría alcanzar una mayor viabilidad nacional, para lo cual se requieren recursos mínimos y élites funcionales comprometidas con el proceso de autonomización. En el ámbito internacional, se requiere “la unión de los dominados” como “garantía indiscutible de potenciación” (Puig, 1980, p. 59). Este es el punto de conexión entre la teoría autonomista y la integración regional.

Para Puig, aunque la integración regional tenía el potencial de ser un “mecanismo autonomizante”, no todo tipo de integración cumplía con esta condición. Por ello, criticaba las propuestas de integración que se promovieron entre los años sesenta y setenta del siglo xx debido a su énfasis en lo económico y en la búsqueda de la interdependencia comercial, además de ser una integración promovida por los Estados. Puig planteaba la necesidad de superar este modelo de integración y sustituirlo por otro sustentado en los valores compartidos por los países latinoamericanos y que fuese instrumental al proceso de autonomización de la región (Puig, 1986, pp. 42-43). Este modelo alternativo al comercialismo lo describe como una “integración solidaria”, que se podría alcanzar mediante la concreción de alianzas estratégicas, acciones políticas de carácter sectorial, firma de acuerdos bilaterales o multilaterales, y la promoción de políticas de cooperación entre los países latinoamericanos (Figari, 2003, p. 97).

La integración y cooperación regional en sí misma no eran factores que favoreciesen la autonomía. Para lograr este último objetivo, las iniciativas regionales debían superar las simples medidas aperturistas o comerciales. Al respecto, el autor nombrado señalaba:

[...] es preciso no confundir, medidas aperturistas, de ampliación de mercados, contestatarias de la potencia dominante en planos restringidos de expansión nacional, con auténticas estrategias autonomistas, las cuales suponen un grado aceptable de congruencia

y complementación entre los diversos regímenes societales, a saber, según Jaguaribe, el de valores, el de participación, el poder y la propiedad. (Puig, 1980, p. 154)

Puig no apoyaba iniciativas regionales que no tuvieran objetivos autonomizantes. En palabras suyas: “la integración en sí misma tampoco es autonomizante. En el fondo es instrumental, y su sentido dependerá del objetivo que se fije” (Puig, 1980, p. 154). Para él, uno de los problemas de las propuestas de integración fue lo que describió como su “unilateralidad”, es decir, su énfasis casi exclusivo en lo económico. Esto se debía superar y cambiar por un modelo de integración sustentado en los valores compartidos, y que fuese instrumental al proceso de autonomización de la región (Puig, 1986, pp. 42-43). Se trata de una integración solidaria, que se podría alcanzar mediante la concreción de alianzas estratégicas, acciones políticas de carácter sectorial, firma de acuerdos bilaterales o multilaterales y promoción de políticas de cooperación entre los países latinoamericanos (Figari, 2003, p. 97).

El otro representante de la escuela de la autonomía es Helio Jaguaribe. Como Puig, este autor describe el sistema internacional como jerárquico, en el cual Estados Unidos y la Unión Soviética tenían roles imperiales; a diferencia de la era del colonialismo, el resto de las naciones eran independientes al menos en términos nominales, es decir, eran interlocutores autónomos y dotados de soberanía propia (Jaguaribe, 1979, p. 91). Este sistema “interimperial” y estratificado tenía cuatro niveles con decreciente capacidad de autodeterminación (Jaguaribe, 1986, p. 34). En la cúspide estaban las potencias que tienen una posición de *primacía general*, situación que deriva de una combinación de su capacidad nuclear que hace inexpugnable su territorio y el ejercicio de una preponderancia mundial generalizada. En el segundo nivel estaba la *primacía regional*, que comprende a aquellos Estados que, debido a su capacidad

militar, también han logrado su inexpugnabilidad territorial, combinada con una hegemonía en determinadas áreas y una presencia preponderante en algunas zonas, aunque restringida en otras. Posteriormente se encontraba la *autonomía*, condición de aquellos países que disponen de un alto grado de autodeterminación y cierto nivel de autonomía regional y sectorial. Aunque en este nivel un Estado no puede garantizar la inexpugnabilidad de su territorio, dispone de los medios para imponer severas penalidades materiales y morales a un país agresor. Además, disfruta de un amplio margen de autodeterminación en la conducción de sus asuntos internos y una apreciable capacidad de actuación internacional independiente. Finalmente, estaba la *dependencia*, situación de aquellos países que nominalmente poseen la condición de Estados independientes, pero sus decisiones y factores no están bajo su control (Jaguaribe, 1986, p. 34).

Al igual que Puig, Jaguaribe consideraba que los países latinoamericanos podían alcanzar la autonomía, pero esto dependía de variables domésticas e internacionales. En el ámbito doméstico se requerían dos factores de carácter estático y estructural: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional. La *viabilidad nacional* dependía, en un momento histórico determinado, de disponer de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional (Jaguaribe, 1968, p. 102). Además de estar condicionado por las exigencias tecnológicas de la época, este mínimo crítico también se basaba en el grado de integración sociocultural del respectivo país y en el nivel moral y educativo de la población. La autonomía tecnológica y empresarial con una tasa mínima de "endogenia" era una condición adicional que también se debía cumplir.

En el ámbito externo, se requería la *permisibilidad internacional*, que supone una mayor capacidad para neutralizar la posible coacción

proveniente de terceros países. Esto dependía de las capacidades económicas y militares internas de un país, o de factores externos como el fomento de alianzas con terceros países (Jaguaribe, 1979, p. 41). Además, recomendaba disponer de una relación intraimperial efectivamente universal y en términos que fueran favorables (Jaguaribe, 1979, p. 97),

A diferencia de Puig, Jaguaribe no publicó ningún trabajo en el cual relacionara sus ideas sobre autonomía con el regionalismo o la integración regional. Sin embargo, muchas de sus propuestas autonomistas están presentes en su producción sobre integración en general, y sobre la relación entre Argentina y Brasil, en particular. Esto remonta a la década del cincuenta, cuando publicó, en la revista *Cadernos de Nosso Tempo*, un trabajo en que apoya la integración latinoamericana y la integración entre Argentina y Brasil (Jaguaribe, 1956). En ese trabajo no existe mención alguna a la idea de autonomía; esta la desarrolló Jaguaribe a fines de la década del setenta e inicios de los ochenta del siglo xx. Ya en esta última década, cuando inició una creciente cooperación e integración entre Argentina y Brasil, Jaguaribe comenzó a justificar estas iniciativas con el argumento de que ambos países carecían cuantitativa y cualitativamente de condiciones críticas suficientes para abordar los objetivos del desarrollo nacional. En sus palabras; “la cooperación entre ambos les asegura, en una gama extremadamente amplia, ese nivel crítico de que carecen, en términos de recursos económicos, científico-tecnológicos y gerenciales” (Jaguaribe, 1987, p. 41). Se trataba de una crisis de viabilidad que se podía detener “a partir de la formación de una gran concertación para la cooperación y el desarrollo entre los países no afectados” (Jaguaribe, 1987, p. 44).

Se observa entonces que para Jaguaribe la integración y la cooperación son mecanismos para incrementar la viabilidad e incentivar el desarrollo, dos condiciones requeridas para alcanzar la autonomía.

Jaguaribe concibe la integración como “una dimensión agregada en el proyecto de desarrollo autónomo” mediante la cual se busca multiplicar los recursos y los mercados, mejorar la escala de producción y asegurar el desarrollo (Lorenzini, 2014, p. 27). Al igual que para Puig, la integración no solo era libre comercio, sino que debía ser un mecanismo para el ahorro de divisas; incorporar esfuerzos para la capacitación científico-tecnológica; promover proyectos de desarrollo conjuntos; e incrementar el poder de negociación de los países (Jaguaribe, 1987, p. 44).

Se observa entonces que la integración como mecanismo para superar el Estado nación está en las antípodas del pensamiento autonomista. En este punto se observa un punto de encuentro entre el autonomismo y el intergubernamentalismo, pero es solo eso: un punto de encuentro. La integración regional es un mecanismo para fortalecer los Estados nación. En el caso del autonomismo se logra promoviendo modalidades de integración solidaria que incrementen el margen de maniobra autónoma de los Estados latinoamericanos, como lo señalaba Puig, para incrementar la viabilidad y de manera coordinada lograr mejorar las capacidades económicas, científico-tecnológicas y gerenciales que permitan alcanzar una mayor autonomía. Si la integración es un mecanismo para fortalecer la autonomía, es también, en consecuencia, una forma de fortalecer el Estado nación. Sin embargo, en el autonomismo los actores políticos no estatales, y en particular las élites, tienen un papel importante en el proceso de autonomización.



**Ideas, identidades  
e intereses en la  
integración regional:  
el contraste entre  
Europa y América Latina**

---



Otro elemento que ha sido ampliamente debatido en América Latina es si resulta más fácil impulsar la integración regional cuando se comparten valores e identidades. Bajo este enfoque, las ideas, narrativas, discursos e identidades resultan ser cruciales para que un espacio geográfico logre convertirse en una región internacional. Se suele alegar que este sería el caso de América Latina, una región con un pasado colonial único, producto de la conquista y colonización española y portuguesa, que generó patrones culturales más o menos similares entre los países, una religión común y una lengua dominante (el español) en casi toda la región, salvo en Brasil (de habla portuguesa). En este sentido, se alega que existe una identidad compartida, aunque muchas veces se la relativice con la afirmación de una “unidad en la diversidad”, que ha sido clave en la promoción de la integración en América Latina.

Esta variable identitaria ha sido tan importante que ha conducido a diferentes lógicas regionales en el hemisferio occidental: el panamericanismo (que lidera Estados Unidos y en el cual participan Canadá, Haití y las islas del Caribe angloparlante) y el latinoamericanismo. Esto se ha relativizado un poco en las décadas recientes debido al acercamiento entre el Caribe angloparlante, Haití y los países de América Latina. Ejemplo de ello fue la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en 1994, que reúne a todos

los países ribereños del Gran Caribe, y más recientemente en 2011, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Se trataría de una narrativa latinoamericana-caribeña, que en el ámbito del continente occidental se distinguiría de la estadounidense o canadiense, que serían expresiones de “otredad”, concepto que se explica en este capítulo.

Esta vieja tradición de considerar la identidad como un factor crucial en el regionalismo no es solo latinoamericana: en Europa también existe un debate sobre la unidad regional que acude a argumentos históricos e identitarios (Imperio Romano, Sacro Imperio Romano Germánico, cristiandad) (Pagden, 2002; Steiner, 2015). Este componente identitario alimentó de alguna forma el movimiento federalista europeo. En consecuencia, la cuestión identitaria y el papel de las ideas y los discursos también han sido parte del debate teórico sobre la integración europea. El tema adquirió una mayor relevancia a partir de la proliferación de enfoques constructivistas, que se embarcaron en el estudio de la integración europea desde fines de la década del noventa. Ya desde el artículo clásico de Alexander Wend (1994) sobre el constructivismo en las Relaciones Internacionales, este enfoque abrió un espacio a la interpretación de los asuntos internacionales, en el cual las ideas, valores, narrativas e identidades desempeñan un papel importante, y la actuación de los agentes del sistema internacional no solo obedece a una lógica instrumental de lucha por el poder o incremento de las ganancias.

Ahora bien, autores como Malamud y Schmitter (2006, p. 9) argumentan que “la integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por la creación de una identidad”. Señalan, además:

Algunos grupos de naciones con mucho en común en materia de lengua, religión, cultura y experiencia histórica han sido las menos exitosas en cuanto a la creación y desarrollo de organizaciones

de integración regional; podemos citar como ejemplo el Medio Oriente y el Norte de África, los países de África occidental y de África oriental, y los de América Central y del Sur. Irónicamente, fue Europa, con su multiplicidad de lenguas, sus culturas nacionales sumamente arraigadas y su trágica experiencia de enfrentamientos armados, la que llegó más lejos. (Malamud y Schmitter, 2006, pp. 9-10)

El caso de América Latina se emplea normalmente como ejemplo de una región que alega tener una identidad común pero no ha sido capaz de impulsar procesos regionales exitosos. Una de las razones que se esgrimen es la diversidad de intereses de los países latinoamericanos, expresados en patrones comerciales distintos, formas diferentes de concebir las relaciones con los países desarrollados y visiones nacionales disímiles sobre la importancia de la integración y la cooperación regional en los proyectos nacionales de desarrollo. Esta diversidad de intereses demostraría que ellos tienen una mayor importancia que las identidades para el diseño y desarrollo de los procesos regionales en América Latina.

En este capítulo se analiza este debate. Se examina cómo el giro constructivista en los estudios europeos ha dado una nueva importancia al papel de las identidades y los intereses. Luego, se evalúa cómo el tema también ha sido importante en la literatura del nuevo regionalismo. Posteriormente, se analiza el caso latinoamericano y se observa que, al igual que en Europa, el debate entre intereses e identidades también ha sido crucial, aunque se haya abordado de forma distinta.

### **La visión constructivista de la integración europea**

Desde la década del noventa del pasado siglo, el constructivismo ha sido uno de los enfoques que más influencia ha tenido en los debates sobre las relaciones internacionales, al punto de ser central en el

denominado “cuarto debate” entre los enfoques “reflexivistas” y los racionalistas. Su aparición en el escenario teórico de las Relaciones Internacionales es una manifestación de la insatisfacción que existía con el debate entre realistas y neoliberales predominantes desde la década del ochenta del siglo xx. Estos enfoques se basaban en el individualismo metodológico y en la premisa de actores racionales que buscan maximizar sus beneficios. En este contexto, los intereses son el motor de la actividad humana, tanto en el plano doméstico como internacional. En contraste, el constructivismo parte de la premisa de que los actores políticos no toman sus decisiones solo con base en cálculos racionales dirigidos a maximizar sus ganancias, sino que las normas, las identidades y la cultura son importantes causas de las acciones políticas (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, p. 393).

Los enfoques constructivistas que Checkel (2006, p. 4) describe como convencionales destacan el papel de ideas, normas e identidad en la determinación de las decisiones en materia de política internacional. Bajo esta perspectiva se plantea que la creación de procesos regionales es, en gran medida, producto de “significados inter-subjetivos” compartidos por determinados grupos sociales. Se destaca que los seres humanos viven en un mundo de “significados culturales” que tienen como fuente su interpretación del mundo. Los hombres actúan en un contexto de una “red de significados que no es producto de la suma de “significados subjetivos” de cada individuo, sino que es creada por “significados inter-subjetivos”, resultantes de la autointerpretación y autodefinición de las mismas comunidades humanas (Neufeld, 1995, pp. 76-77).

En este marco explicativo no se pueden entender las prácticas humanas al margen de la red de significados que las constituyen, así como esta última tampoco se puede comprender sin considerar las prácticas en que están inmersas. En otras palabras, la acción humana es producto tanto de la estructura social como de la conducta

individual. Como señala Onuf (1989, p. 36): “la gente y la sociedad se construyen, o constituyen, una a la otra”. Así, las normas y los significados no están solo en la mente de los hombres sino en las mismas prácticas. Estas prácticas crean sistemas intersubjetivos formados por significados y expectativas que están inmersas en las instituciones internacionales, con base en las cuales los Estados definen sus identidades e intereses (Wend, 1994, p. 3339).

En general se acepta que, en vez de ser una “gran teoría” en el ámbito de las Relaciones Internacionales, el constructivismo es más bien una suerte de “enfoque paraguas” en torno al cual se aglutinan varios intereses teóricos y de investigación. En términos ontológicos, el constructivismo sería un *middle ground*, un espacio de alcance medio entre el racionalismo y el reflexivismo. Esto requiere una mayor elaboración, pues dentro de esta última categoría se incluyen diversos enfoques posestructuralistas, posmodernistas, feministas y teorías críticas que tienen como punto en común que rechazan la existencia de una realidad objetiva fuera de nuestro conocimiento.

Un argumento central es que las “causas materiales” no tienen significado alguno si están separadas de la interpretación social y del lenguaje. Las “cosas materiales” solo tienen sentido “a través de una red compartida de significados intersubjetivos en la cual esas cosas están insertas” (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, p. 393). Por lo tanto, solo se puede entender el mundo social a través del estudio de las ideas, el lenguaje y la comunicación mediante los cuales se transmiten las ideas (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, p. 393). Esto se opone a la visión racionalista del individualismo metodológico, que concibe la sociedad como un agregado de individuos racionales y egoístas que buscan maximizar sus beneficios. El constructivismo social sería un “terreno medio” entre estos dos extremos. Los constructivistas coinciden con los racionalistas en aceptar que la realidad social no depende simplemente de nuestra manera de interpretar o

teorizar. Sin embargo, insisten en que las estructuras de la política internacional no están enteramente determinadas por factores materiales, sino que dependen de normas e identidades socialmente construidas que moldean los intereses y las identidades de los agentes (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, pp. 394-395).

De acuerdo con Thomas Risse, el argumento según el cual el constructivismo se adhiere a una metodología postpositivista es discutible, mientras que los enfoques tradicionales estarían asociados al positivismo y la búsqueda de una suerte de leyes universales de la vida social y de la política. Risse señala que

[...] términos como el “positivismo” se usan a menudo como dispositivos de demarcación para distinguir el “yo bueno” del “otro malo” en algún tipo de disciplina. Sin embargo, si el post-positivismo significa, primero, un escepticismo saludable hacia un enfoque de las ciencias sociales basados en leyes universales, independientemente del tiempo y el lugar de ello hacer de un esfuerzo hacia la teorización de alcance medio; segundo, un énfasis en la comprensión interpretativa como una parte intrínseca, aunque no exclusiva, de cualquier explicación causal y, tercero, el reconocimiento de que los científicos sociales son parte del mundo social que tratan de analizar: doble hermenéutica [...], entonces, ¿es alguien todavía un “positivista”? (parafraseando un artículo de Legro y Moravcsik). (Risse, 2009, p. 145)

El constructivismo social es, entonces, un enfoque según el cual la realidad social es construida y reproducida por los seres humanos a través de sus prácticas diarias. Esto es lo que se conoce como la construcción social de la realidad. Para Risse,

[...] probablemente sea más útil describir el constructivismo como basado en una ontología social que insiste en que los agentes humanos no existen independientemente de su entorno social y de

su sistema de significados socialmente compartidos (cultura en sentido amplio). Esto contrasta con el individualismo metodológico de elección racional según el cual “la unidad elemental de la vida social es la acción humana individual. (Risse, 2009, p. 145)

Algunos autores constructivistas como Checkel (1999) y Parsons (2003) plantean que un “constructivismo blando” es compatible con el enfoque de la acción racional. Se plantea incluso una síntesis entre racionalismo y constructivismo, sugiriendo que se pueden utilizar ambos enfoques en diferentes dominios y que, en vez de contradecirse, se complementan. Esta suerte de síntesis entre constructivismo y racionalismo ha tomado diversas formas. Por ejemplo, autores como Aspinwall y Schneider (2000), influenciados por las ideas de March and Olsen (1989), conectan el enfoque constructivista con estudios institucionalistas y plantean que el accionar de los agentes políticos varía si se trata de situaciones de “alto riesgo” o “bajo riesgo”. En situaciones de “alto riesgo”, los actores se vuelven más racionales en su proceder y evalúan de forma cuidadosa los costos, beneficios, riesgos y oportunidades de sus acciones. Es decir, se trata de situaciones en las cuales se requiere un cálculo racional de la acción. Existen otras situaciones de “bajo riesgo” en las que no es necesario un cálculo racional de la acción, sino que los actores tienen más bien un sentido de la oportunidad que les brinda el contexto (Aspinwal y Schneider, 2000, p. 27).

El constructivismo hizo su entrada en los estudios de integración regional en la década del noventa, inicialmente, en los análisis sobre la integración europea. Algunos especialistas como Thomas Risse (2009) han evaluado la creación de identidades políticas en Europa. Otros han estudiado el papel de las ideas en el proceso europeo, como es el caso de los trabajos de Jachtenfuchs et al. (1998) y Parsons (2003). También son muchos los trabajos sobre el proceso de “europeización”, que se refiere a la forma como las instituciones

europas han socializado y alterado la conducta de agentes domésticos a través del tiempo (Featherstone y Radaelli, 2003). Sin embargo, una idea extendida en los trabajos constructivistas sobre integración europea es que este enfoque no pretende sustituir los enfoques racionalistas e institucionalistas que han dominado los debates desde la década del noventa, sino complementarlos al incluir factores ideacionales, culturales y discursivos de las preferencias nacionales en el análisis. En palabras de Checkel (2001, p. 53),

[...] Los constructivistas sociales modernistas nos recuerdan que la política —o integración— no se trata solo de agentes con preferencias fijas que interactúan mediante un intercambio estratégico. Más bien, ellos buscan explicar teóricamente tanto el contenido de las identidades/preferencias de los actores como los modos de interacción social —tan evidentes en la vida cotidiana— donde algo más que intercambio estratégico está teniendo lugar.

Craig Parsons destaca el papel de las ideas en el proceso de integración europea. Para Parsons (2002), “las ideas son afirmaciones subjetivas sobre descripciones del mundo, relaciones causales o legitimidad normativa de ciertas acciones”. Las ideas son cruciales en la determinación de las políticas públicas, muchas incluso más que los factores económicos o políticos. Las ideas tienen mayor importancia cuando las presiones materiales son indeterminadas o cuando múltiples resultados son consistentes con condiciones estructurales subyacentes. Para Parsons, este fue el caso de Europa antes de 1958, y la construcción europea que conocemos actualmente solo es posible debido al predominio de ciertas ideas en los años iniciales del proceso. Parsons examina los marcos de acción en los cuales las ideas atravesaron las líneas de organización prevalentes, por ejemplo, cuando líderes políticos en posiciones objetivas similares tenían ideas distintas. En esos marcos de acción, el impacto autónomo de las ideas importa al excluir los intereses y las

preferencias divergentes, que son un mero reflejo de diferentes circunstancias estructurales. Sin embargo, Parsons reconoce que las ideas constituyen apenas uno entre varios factores causales y que se deben complementar las explicaciones ideacionales con modelos de acción racional (Eilstrup-Sangiovanni, 2006, p. 398).

Checkel (1999) destaca la importancia del aprendizaje y la socialización al analizar la experiencia de integración en Europa. Para Checkel, el aprendizaje social implica un proceso mediante el cual los actores, a través de la interacción con contextos institucionales más amplios (normas o estructuras), adquieren nuevos intereses y preferencias, aunque no existan incentivos materiales. En otras palabras, los intereses y las identidades de los agentes son moldeados mediante la interacción (Checkel, 1999, p. 548). En este sentido, algunos constructivistas como Amitav Acharya (2001) retoman las ideas transaccionistas desarrolladas por Karl Deutsch (1957) en los años cincuenta del siglo XX, según el cual las interacciones son cruciales en la formación de comunidades de seguridad, pues estas requieren compartir lealtades y un cierto grado de identidad común que convenza a los actores políticos sobre la imposibilidad de acudir a la guerra para resolver sus conflictos.

Checkel también da importancia a las normas que se conciben como significados colectivos y compartidos que hacen afirmaciones conductuales sobre los actores. En este sentido, el constructivismo analiza la forma en la cual se crean las normas a nivel europeo y cómo tales normas, una vez alcanzan un nivel nacional, interactúan y socializan a los actores (Checkel, 1999, p. 551). Las normas se consideran cruciales en el momento en el cual los actores configuran sus intereses nacionales y permiten desarrollar identidades colectivas; ya no son simplemente mecanismos para regular la acción de los Estados, como se plantea en los enfoques neoinstitucionalistas, en particular en la idea de regímenes internacionales. En este sentido,

Checkel (1999) destaca el papel de las instituciones y las normas que estas aprueban en el proceso de construcción europea. Estas normas europeas han tenido influencia en tanto han sido aceptadas en los sistemas políticos nacionales, han interactuado y socializado a los actores políticos, y han sido un factor que impulsó la integración en el viejo continente.

### **Más allá de Europa: identidades e intereses en la construcción de una región**

La cuestión de la identidad se ha incorporado al análisis del regionalismo más allá de Europa. Al considerar la región como el nivel de análisis y el regionalismo como la unidad de análisis, se formula el cuestionamiento de cuál es el papel de la identidad en la construcción de regiones internacionales. Se argumenta que las regiones están “definidas subjetivamente” (Hurrell, 1995, p. 335), es decir, son el resultado de experiencias histórico-culturales compartidas. Así, Peter Katzenstein destaca la importancia de los factores culturales e identitarios al aseverar que “el regionalismo puede ser definido en términos tanto de factores socioculturales internos como de factores externos a la región” (Katzenstein, 1996, p. 5) Las regiones, desde una perspectiva constructivista, son comunidades socialmente construidas mediante significados compartidos por los diversos grupos humanos ubicados en un área determinada. En este sentido, se habla de la “región cultural”, es decir, comunidades caracterizadas por tener costumbres y patrones sociales similares (Anderson, 1994, p. 8). Sin embargo, esta visión “cultural” no es suficiente para explicar el surgimiento del regionalismo internacional. El caso del proceso regional en América del Norte, en el TLCAN, muestra cómo aun sin compartir una cultura común, se desarrolla un proceso regional que, aunque tenga como sustento inicial la dimensión económica, lo desborda a ámbitos políticos, sociales y de seguridad.

Los enfoques constructivistas van más allá de la variable cultura. Iver Neumann, por ejemplo, adopta lo que Jeffrey Checkel (2006, p. 6) describe como un “constructivismo crítico/radical”, que destaca el papel del lenguaje en la construcción de la realidad, y cómo factores como la dominación y el poder están implícitos en el lenguaje. Neumann identificó dos tendencias tradicionales en la construcción de una región. A la primera de ellas la describió como “enfoques *inside-out*” (de adentro hacia afuera), que tienden a considerar que las regiones están preestablecidas como resultado de una identidad o por factores culturales que existen en una región determinada, como la tradición o el idioma. La otra tendencia se describe como un enfoque geopolítico “*outside-in*” (de afuera hacia adentro): en ella, las regiones se conciben como el resultado de fuerzas externas, como las luchas de poder de las potencias mundiales y las reacciones locales que esto genera. Este enfoque también considera a la geografía y los paisajes naturales como variables explicativas (Neumann, 1994, p. 58).

Neumann establece un tercer enfoque que describe como “genealógico”, según el cual las regiones se construyen como proyectos políticos a través de narrativas que destacan la geografía, la historia compartida y las amenazas externas. Parte de la idea de que las regiones son “comunidades imaginadas” (Neumann, 1992, pp. 69-70) en cuya construcción existen actores (normalmente Estados) que proceden como constructores de región o “*region builders*”. Neumann acude a la propuesta de Benedict Anderson (1994), según la cual el nacionalismo es un mecanismo para “inventar naciones” que no existen, a fin de argumentar que un proceso similar explicaría el surgimiento de las regiones internacionales. Esta idea de “comunidad imaginada” de Anderson se vincula a la genealogía de la historia de Foucault (1971) en cuanto ambas critican cualquier visión continuista y mecánica de la historia. En vez de ello, la historia

es el resultado de conflictos y luchas en las cuales participan diversas fuerzas sociales. La construcción de regiones, en consecuencia, es también el resultado de procesos conflictuales y luchas sociales.

Los “constructores de región” son las fuerzas que erigen estas comunidades regionales imaginadas, en particular las élites políticas y académicas. Aunque los pensadores e intelectuales establecen elementos que definen una región, son los políticos los que le dan vida en sus discursos políticos, le otorgan denominaciones específicas y crean mapas cognitivos en los cuales se incluyen o excluyen ciertas áreas como parte de una región, y se les diferencia de las que circundan (Neumann, 1994). En palabras de Neumann: “la existencia de regiones es precedida por la presencia de ‘constructores de región’, actores políticos quienes, como parte de algún proyecto político, imaginan una identidad espacial y cronológica para una región, y disemina[n] esta identidad imaginada a otros” (Neumann, 1994, p. 58). Los “constructores de región” no solo proponen su visión de región, sino que tratan de eliminar proyectos rivales en competencia en el proceso de construcción de una región (Neumann, 1992, pp. 132-133). En este sentido, los constructores de región “usan el otro” en su estrategia, es decir, usan un referente externo cuya “condición de otro” u “otredad” (“*othering*” en inglés), permite desarrollar discursos identitarios para caracterizar la región en construcción (Neumann, 1999). En síntesis, este enfoque constructivista destaca que los “constructores de región” actúan mediante prácticas discursivas, es decir, “las regiones son definidas en términos de actos discursivos” (Neumann, 1994, p. 59).

Björn Hettne y Fredrik Söderbaum coinciden con Neumann en cuanto a que las regiones son construidas, al señalar que “las regiones son proyectos políticos y sociales, diseñados por actores humanos para proteger o transformar las estructuras existentes” (Hettne y Söderbaum, 2000, p. 38). Sin embargo, su marco explicativo es

más complejo, puesto que abarca tanto los factores que conducen al surgimiento de una región como las etapas de su construcción. Esto se realiza a través de un proceso que atraviesa varias etapas, a lo largo de las cuales una región se crea y consolida (De Lombaerde et al., 2010). Estas etapas son parte de lo que los autores describen como el proceso de creación de “regiones”, “mediante el cual un área geográfica es transformada de un objeto pasivo a un sujeto activo, capaz de articular los intereses transnacionales de la región emergente.” El proceso parte de la contigüidad geográfica, lo que formaría un “espacio regional”, que se transformaría luego en un “complejo regional” cuando se incrementan los contactos y las transacciones, aunque sea en un nivel bajo, entre pueblos que estaban anteriormente aislados. En este aspecto, los autores asumen que las identidades regionales pueden ser profundamente arraigadas desde el punto de vista histórico. Hettne y Söderbaum (2000, p. 40), destacan la necesidad de tomar en cuenta una perspectiva histórica más larga que el simple periodo de construcción de una nación. Este proceso se consolidaría al crearse una “sociedad regional” y una “comunidad regional”. En esta última etapa, “una tradición cultural compartida [...] en una región en particular es frecuentemente de importancia [...], particularmente para casos más informales de regionalización” (Hettne y Söderbaum, 2000, p. 44). El proceso culminaría con la creación de un “Estado región”.

Louise Fawcett argumenta que “las regiones y el regionalismo son lo que los Estados y los actores no estatales hacen de ellos” (Fawcett, 2004, p. 434). El regionalismo implica “políticas públicas (*policy*) mediante las cuales los Estados y los actores no estatales cooperan y coordinan estrategias en una determinada región” (Fawcett, 2004, p. 434). No obstante, Fawcett otorga mayor relevancia a las variables del sistema internacional y la forma en la que los actores nacionales crean regiones para su accionar en aquel sistema. Fawcett adopta

argumentos de la teoría de los regímenes internacionales para destacar la necesidad de identificar normas, reglas y procedimientos en torno a los cuales converjan las expectativas de los actores. Con base en esto se propondría alcanzar el regionalismo y promover objetivos comunes en una diversidad de temas. Las temáticas abarcarían desde la promoción de un sentido de conciencia regional o comunidad (que la autora denomina *soft regionalism* o regionalismo blando), pasarían por la consolidación de grupos y redes regionales, hasta grupos panregionales o subregionales formalizados a través de acuerdos y organizaciones interestatales (que la autora describe como *hard regionalism* o regionalismo duro) (Fawcett, 2004, p. 434).

Otros enfoques destacan el papel de las grandes potencias en el proceso de formación de las regiones internacionales. Esta es la posición de Peter Katzenstein, quien señala que la acción de Estados Unidos en la década de 1940 fue crucial en la delimitación de los órdenes institucionales regionales basados en el derecho y el mercado en Europa y Asia. La construcción de estos dos “órdenes regionales”, expresión usada por Katzenstein, estuvo fuertemente relacionada con los procesos que ocurrían a nivel sistémico, en particular la consolidación de un bloque comunista liderado por la Unión Soviética, que era visto como una amenaza para el mundo liberal-capitalista. Esto condujo a que Estados Unidos procediese a formar coaliciones regionales en Asia y Europa para enfrentarlos. En otras palabras, más que las ideas, fueron los intereses de la potencia mundial (Estados Unidos) el factor central en la formación del regionalismo de la postguerra (Katzenstein, 2005, p. 45).

Sin embargo, esta es una visión limitada de la formación de regiones internacionales. Por un lado, el argumento de Katzenstein encuentra evidencia empírica que la rechaza: Construcciones regionales en América Latina, África o el mundo árabe se desarrollaron en la post-guerra al margen de cualquier incentivo de Estados Unidos,

país que hasta se opuso a algunas de estas iniciativas. Por otro lado, aunque variables de poder ciertamente explican el impulso y desarrollo de procesos regionales en el sistema internacional, no es su única variable explicativa. Es verdad que a través de procesos de integración y cooperación regional se pueden construir regímenes internacionales en un ámbito espacial determinado. No obstante, el regionalismo es un proceso tan dinámico que en su seno pueden surgir normas que validen las estrategias políticas y económicas de la superpotencia y las potencias regionales, así como también pueden emerger propuestas de carácter contrahegemónico que reten el *status quo* internacional. Este reto se manifiesta en formas diversas, tales como las demandas por reformas de los regímenes internacionales para que se consideren los intereses de los países periféricos, o movimientos que solicitan cambios radicales a las normas internacionales. Al margen de esta lógica poder vs. contrapoder, el regionalismo también tiene motivaciones distintas asociadas a procesos históricos compartidos o ámbitos espaciales compartidos.

Andrew Moravcsik no desconoce la importancia de las ideas, las normas, las identidades y el lenguaje en los procesos sociales, pero considera crucial el papel de los intereses y acciones racionales de los actores. Moravcsik señala que el destacar la relevancia de los intereses no implica

[...] [negar] que los actores en los asuntos internacionales tengan ideas en sus cabezas [...] las ideas colectivas son como el oxígeno o el lenguaje, es esencialmente imposible para los humanos funcionar sin ellas. Están siempre presentes y son herramientas necesarias para coordinar la vida social. Nadie duda o niega que cualquier organización compleja, hasta y más allá de un sistema político nacional, se base en innumerables convenciones lingüísticas, normas, procedimientos de operación, *standards*. (Moravcsik, 2001, p. 229)

Sin embargo, para Moravcsik, las decisiones más importantes se explican acudiendo a variables que alteran el instrumental de los cálculos de los actores sociales y los Estados: los intereses económicos, el poder relativo y la necesidad de compromisos creíbles. Estas variables no suponen que los individuos o los gobiernos no tengan ideas que puedan incidir en sus intereses racionales o sus estrategias, pero tales ideas “no son causalmente centrales” (Moravcsik, 2001, p. 229). En otras palabras, se puede señalar que los intereses orientan buena parte de la conducta de los “constructores de regiones”.

La complejidad de los procesos regionales evidencia que existe gran diversidad de motivaciones, algunas de tipo “ideacional”, otras de carácter geográfico-espacial, algunas de las potencias mundiales y otras vinculadas a los intereses de los actores que promueven los procesos regionales. Así las cosas, el estudio de los procesos regionales se debe realizar analizando las variables propias del sistema internacional y aquellas relacionadas con las unidades que lo constituyen. La forma en la que actúan las variables sistémicas y los intereses e ideas de los actores genera distintas configuraciones en los procesos regionales. Al explicar el caso del regionalismo en Asia, Amitav Acharya propone la distinción entre regionalismo hegemónico y regionalismo autónomo. Esta distinción se basa en la medida en que un grupo regional depende de la seguridad ofrecida por una potencia regional hegemónica (Acharya, 1992, p. 7).

Para Acharya, los grupos regionales autónomos son aquellos inspirados en el anticolonialismo y el no alineamiento, como la Liga Árabe o la Organización de la Unidad Africana, que fueron creados en el contexto de las luchas coloniales de sus países miembros y destacaron los principios de autodeterminación y reafirmación regional colectiva frente al resto del mundo. El regionalismo hegemónico, en cambio, destaca la necesidad de una dependencia en cuanto a la seguridad de los países en desarrollo de una potencia

hegemónica. En el ámbito militar, por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es un ejemplo del regionalismo hegemónico. La Organización de Estados Americanos (OEA) o el fallido proyecto de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), son también ejemplos de regionalismo hegemónico.

Esta división es interesante y encuentra algún punto de encuentro con la tradición latinoamericana de estudios de la integración regional. En particular, la idea de regionalismo autónomo o regionalismo “autonómico” ha estado presente en la historia de América Latina, en primer lugar, a través de un “saber autonomista” sobre integración regional que se origina en Francisco de Miranda y pasa por Simón Bolívar, Bernardo Monteagudo, Francisco Bilbao, Justo Arosemena, José Martí y Juan Domingo Perón. Juan Carlos Puig desarrolló el enfoque de la “integración solidaria”, que se enmarcaba en su teoría de la autonomía, como se analizó en el tercer capítulo.

Es claro entonces que tanto en los estudios de la Unión Europea como en el análisis del nuevo regionalismo en el resto del mundo, ha proliferado una literatura que destaca la importancia de las ideas, discursos, narrativas, valores e identidades, como se evidencia en las diversas versiones de la corriente constructivista. En principio sería posible interpretar esto como un rechazo a la acción racional de actores interesados como parte del marco explicativo del regionalismo. No obstante, recientes análisis reconocen que las ideas, identidades e intereses coexisten y deben ser considerados dentro de un marco explicativo de los procesos regionales.

### **El papel de las ideas y los intereses en el regionalismo latinoamericano: la importancia del contexto**

Buena parte de los estudios sobre el regionalismo en América Latina tienden a enfocarse en los procesos contemporáneos y en las agendas de políticas que promueven, alentando una modalidad

de investigación que, en medio de la vorágine del movimiento regionalista latinoamericano de las últimas décadas, tiende a concentrarse más en las perspectivas que en los fundamentos de la integración regional; se suele analizar, más bien, cuáles son los intereses que han conducido a los países a impulsar acuerdos de integración económica o cooperación política y funcional. Se destaca la importancia de la globalización como una suerte de estructura condicionante de la que no pueden escapar los países latinoamericanos y la urgencia de promover la integración como mecanismo para lograr una inserción eficiente en la economía mundial. En otros casos, se destaca la forma en que países como Brasil, por ejemplo, han utilizado la integración de forma instrumental para promover sus intereses nacionales (Vigevani et al., 2008).

No obstante, el tema de las narrativas y la identidad no se explora de forma amplia y rigurosa. Esto se explica porque el componente histórico de los estudios sobre de los procesos de integración regional en América Latina es muy limitado, sea porque no interesa a estudios de coyuntura preocupados en la dimensión instrumental de la integración o porque con acudir a la repetida frase de unidad continental y hacer un par de citas de Simón Bolívar es suficiente. Este “ahistoricismo” conduce a una reconstrucción de la historia del regionalismo latinoamericano que normalmente se entiende como un proceso que inicia con las propuestas de Prebisch sobre la creación de un mercado común en la década del cincuenta del siglo xx. Las iniciativas previas serían apenas “antecedentes” o una suerte de “protohistoria” de la integración latinoamericana.

Un punto de partida es aceptar la premisa, muchas veces olvidada, de que el regionalismo en América Latina tiene larga data y que es incorrecto, como se hace en buena parte de la literatura, analizarlo a partir de las propuestas de la Cepal de la década de 1950. Ya en el siglo xix, se desarrolló en América Latina un fuerte movimiento

regional que tuvo al menos dos oleadas. La primera de ellas se produjo en el marco de las guerras de independencia, destacándose las figuras de Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Bernardo de Monteagudo, José Cecilio del Valle y Francisco Morazán, líderes que concibieron el tema de la independencia no solo como una cuestión nacional, sino como un tema regional. Bolívar se destaca por su concepción de unidad regional, descrita en la Carta de Jamaica de 1814. Propuestas como la Gran Colombia o la Confederación de los Andes, ambas de cuño bolivariano, son ejemplos de este movimiento integracionista. Esta fase concluye tras el fracaso del Congreso de Panamá en 1826 y la disolución de la Gran Colombia en 1830. Una segunda etapa, no siempre muy tratada en la literatura sobre regionalismo en América Latina, es la de los Congresos Internacionales Americanos (también conocidos como Congresos Hispanoamericanos), que se percibieron como la continuación del Congreso de Panamá, inició en 1847 con el primer Congreso de Lima y cerró con el segundo Congreso de Lima de 1864-1865 (Briceño Ruiz, 2014; 2015).

En este periodo de formación del regionalismo de lo que actualmente se conoce como América Latina, se pueden observar las bases materiales e ideacionales que se presentarían como justificación para promover iniciativas de cooperación e integración entre las antiguas colonias españolas. En América Latina el regionalismo ha tenido bases ideacionales muy fuertes, que lo perciben como un mecanismo para superar las diferencias que han separado a los países y establecer los factores de unidad desde una plataforma consolidada de los Estados nacionales. La existencia de una identidad latinoamericana o la condición latinoamericana de Brasil han sido parte de estas discusiones regionales. La literatura sobre el tema es extensa y la extensión de este capítulo no permite un análisis en profundidad de este asunto.

Ahora bien, este debate identitario no se ha basado solamente en la explicación de las similitudes culturales que permiten considerar a América Latina como una gran nación separada, sino que también ha generado narrativas y discursos sobre la situación latinoamericana, cuyas preocupaciones han estribado en el papel rezagado de América Latina en la economía mundial y la poca importancia de la región en los grandes debates de política internacional. Ello ha dado lugar a dos grandes temas recurrentes en las diversas discusiones sobre regionalismo en América Latina: por un lado, la búsqueda de una mayor libertad o margen de maniobra frente a las potencias extrarregionales, es decir, la idea de autonomía; y por el otro, hacer del regionalismo, y en particular, de la integración económica, un mecanismo para promover el desarrollo económico.

Así, por ejemplo, las ideas “confederalistas” de Juan Bautista Alberdi, Justo Arosemena, José María Samper Agudelo o Benjamín Vicuña Mackenna tenían objetivos “autonomistas”. Francisco García Calderón usa la noción de autonomía en sus escritos y las propuestas de Manuel Ugarte, Víctor Raúl Haya de la Torre o Juan Domingo Perón, tenían un componente “autonomista”. Por otro lado, José Cecilio del Valle, Alejandro Bunge, Guillermo Subercaseaux o Eliodoro Yáñez plantearon propuestas de unión económicas cuya meta era el desarrollo económico. Estos dos temas adquirieron tal importancia que dejaron de ser parte de simples debates teóricos entre académicos y comenzaron a formar parte de la estrategia política de los Estados latinoamericanos, es decir, se convirtieron en intereses a defender. La articulación de ideas, narrativas e identidades con intereses concretos (autonomía y desarrollo) queda evidenciada de forma notoria en la evolución del regionalismo en América Latina (Briceño Ruiz, Rivarola y Casas, 2012; Briceño Ruiz y Rivarola, 2013).

Lo anterior demuestra la importancia del contexto histórico y cultural, de las narrativas, discursos e identidades que se forman en ese

contexto histórico para entender las particularidades de los procesos regionales. En este entorno se ha producido un “*saber latinoamericano*” sobre integración regional, el cual se expresa con una serie de formaciones discursivas que destacan la necesidad de complementar la soberanía externa (es decir, el reconocimiento que recibieron los nuevos Estados como actores de Derecho Internacional Público) con una ampliación de su capacidad de tomar decisiones sobre sus asuntos propios o utilizar la integración económica para mejorar las condiciones de vida de la población (es decir, autonomía y desarrollo) (Briceño Ruiz, 2014). Ese saber fue transformado en el siglo xx en construcciones teóricas que, aunque tengan un sesgo normativo, intentaron explicar el regionalismo latinoamericano a partir de miradas propias. Este es el caso de la teoría de la integración de Raúl Prebisch y la Cepal (Briceño Ruiz, 2017) o de las propuestas de integración solidaria y al servicio de la ampliación de los márgenes de maniobra propuestas por Puig y Jaguaribe, como se vio en capítulos anteriores de este libro.

Por ello, al analizar la integración, estas contribuciones en las que se articulan las visiones identitarias e intereses materiales de la región pueden tener un valor explicativo mucho mayor que muchas teorías europeas: ayudan a entender por qué una región que se percibe como un subsistema internacional diferenciado, en buena parte, con base en criterios identitarios, no promueve la integración para superar al Estado nacional o simplemente para insertarse en la economía global, sino como mecanismo para superar su débil estructura productiva (que es un factor que impide una inserción eficiente en el mundo globalizado) o para tener una actuación más autónoma en el mundo globalizado, del cual no se quiere excluir sino, por el contrario, tener alguna incidencia en sus decisiones.





**Instituciones,  
supranacionalidad  
y gobernanza**

---



Una de las corrientes que más influencia ha tenido en la explicación sobre el avance del proceso de integración europeo es el institucionalismo, para el cual la integración europea ha sido exitosa porque creó un orden institucional innovador, independiente de los Estados nación y que imponía mandatos obligatorios a estos. Esto se sintetiza en la idea de supranacionalidad: se argumenta que el éxito de la integración europea se debe a la existencia de instancias de decisión supranacional, lo que contrasta con regiones como América Latina donde, al haberse optado por mecanismos institucionales intergubernamentales, la integración no avanzó. El apego a la soberanía, la existencia de mecanismos de decisión basados en el consenso y la ausencia de instancias jurisdiccionales con poderes autónomos serían unas de las causas fundamentales del letargo en la integración latinoamericana.

Este es uno de los temas en los que la recepción acrítica y descontextualizada de una categoría europea ha generado mayores discusiones. Es acrítica porque se desconoce que no existe una interpretación única del rol de las instituciones en la integración europea, la forma como funciona la supranacionalidad y su conexión con respecto a las instituciones intergubernamentales que son cruciales en el proceso europeo. Y en este aspecto, es crucial determinar para

qué sirven las instituciones y cuál es su rol en el sistema político, lo cual no siempre es fácil pues dentro de la categoría institucionalismo existen varias corrientes. Es descontextualizada porque parte de la premisa obvia de que las circunstancias que existieron en Europa en los años iniciales de su proceso de integración, que permitieron que surgiera el modelo institucional supranacional, no se replican necesariamente en otras regiones, como América Latina.

No se puede negar la importancia de las instituciones en el funcionamiento de los sistemas políticos. Desde mediados de la década del ochenta, los estudios sobre las instituciones adquirieron relevancia en los estudios políticos como respuesta a las limitaciones de los enfoques que hasta ese momento habían dominado la disciplina, tales como el conductismo, el pluralismo o el marxismo. Sin embargo, nunca ha existido un institucionalismo (en singular), sino una diversidad de corrientes que se resumen al menos en tres: un institucionalismo racionalista (que se basa en las premisas del enfoque de la acción racional), un institucionalismo sociológico y un institucionalismo histórico.

Para el institucionalismo racional, las instituciones son reglas formales y organizaciones. El concepto clásico de Douglass North interpreta las instituciones como las reglas de juego de la sociedad, que incluyen reglas formales como la Constitución y las leyes aplicadas por el Estado, así como restricciones “informales”, también como códigos y normas de conducta, arreglos aprobados por los miembros de un grupo en particular (North, 1990). En la visión del mundo del institucionalismo racionalista, la acción humana se explica a partir de la acción racional, un enfoque individualista desde el punto de vista metodológico, según el cual la sociedad es finalmente un agregado de individuos que actúan de forma racional. Este comportamiento racional se manifestaría en una preferencia por tomar acciones que maximicen sus ganancias, es decir, que frente

a un conjunto de posibilidades de acción, un individuo optaría por aquella en la que pueda maximizar sus beneficios. No es de sorprender entonces que el institucionalismo racionalista haya surgido en la ciencia económica, pues en la ortodoxia económica el funcionamiento de los mercados se debe a la acción individual, interesada y racional de los agentes económicos. En este contexto, se argumenta que las instituciones son fundamentales para el funcionamiento eficiente de los mercados. Las instituciones desempeñan un papel crucial en la reducción de los costos de transacción, en el control de las incertidumbres del mercado y de los costos de información, además de ayudar en el cumplimiento de los acuerdos y contratos.

En este sentido, se puede argumentar que en el institucionalismo racionalista el objetivo es maximizar las ganancias de forma más eficiente que, en el caso de un sistema económico, se haría mediante la eliminación de los obstáculos que impiden el adecuado funcionamiento de los mercados. ¿Cuál es el papel de las instituciones? Estas influyen en la conducta de los actores al darles mayor o menor grado de certidumbre sobre la conducta presente o futura de los otros actores. Las instituciones proveen información sobre la conducta de los otros, mecanismos para la implementación de acuerdos y penas por incumplimientos (Hall y Taylor, 1996, p. 7). La cuestión central es que las instituciones “afectan la acción individual al alterar las expectativas que un actor tiene sobre las acciones que otros han de tomar como respuesta o en forma simultánea a su propia acción. La interacción estratégica desempeña un papel crucial en este análisis” (Hall y Taylor, 1996, p. 7).

El institucionalismo sociológico, por su parte, destaca el papel formador de las instituciones en las visiones del mundo que tienen los actores. Estos últimos no son simples maximizadores de beneficios que actúan de forma interesada y racional, sino que su conducta obedece a una “lógica de apropiación” que resulta de un marco

institucional en el cual los actores construyen sus preferencias y sus formas de actuación (March y Olsen, 1989). Así, la acción de los individuos no es simplemente maximizadora y estratégica, sino que está limitada por las visiones que estos tienen del mundo. No se desconoce que la acción humana es racional, pero los individuos también influenciados por patrones de conducta y rutinas para alcanzar sus propósitos. No buscan maximizar, sino satisfacer; y el curso de acción que toman en sus acciones individuales depende de su interpretación de la situación, más que de un cálculo instrumental (Hall y Taylor, 1996, p. 8). ¿Cuál es el papel de las instituciones?

A diferencia del institucionalismo racionalista, para el sociológico, las instituciones no solo limitan las opciones, sino que establecen criterios mediante los cuales los seres humanos elaboran sus preferencias (Powell y Dimaggio, 1991, p. 11). Las instituciones proveen patrones morales y cognitivos para la interpretación de la acción humana. Se percibe a los individuos como entes

[...] profundamente imbricados en un mundo de instituciones, compuestas de símbolos, libretos, rutinas, que proveen filtros para la interpretación, tanto de la situación como de sí mismo, fuera de lo cual el curso de acción es construido. Las instituciones no solo dan información útil desde el punto de vista estratégico, sino que afectan las identidades, las imágenes propias y las preferencias de los actores. (Hall y Taylor, 1996, p. 9)

Finalmente, el institucionalismo histórico centra su análisis en los efectos que las instituciones tienen a lo largo del tiempo. Las instituciones se definen como procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones embebidas en la estructura organizacional del sistema político. Esta visión más amplia de las instituciones se explica por la forma como se conciben las relaciones entre los agentes y el sistema político, y la manera como las instituciones

inciden en ello. En este enfoque, los individuos no son ni simples maximizadores de ganancias ni respetuosos seguidores de normas, sino que su conducta depende de un componente individual, del contexto y de las normas. Por lo tanto, lo importante es saber por qué se hacen ciertas elecciones que producen determinados resultados. Para comprender esto se requiere un análisis histórico: la historia importa. ¿Y cómo importa? Para el institucionalismo histórico, lo hace de tres formas. En primer lugar, los eventos políticos suceden en un contexto histórico, el cual tiene importancia tanto para las decisiones como para los eventos. En segundo lugar, los actores pueden aprender de la experiencia.

[...] Las conductas, actitudes y opciones estratégicas tienen lugar dentro de un particular contexto social, político y económico e incluso cultural. En vez de tratar toda la acción política como si fuera exactamente la misma independientemente del tiempo, lugar o contexto, el institucionalismo explicita e institucionalmente intenta ubicar sus variables en un contexto adecuado. Así, al profundizar y enriquecer su comprensión del momento histórico y los actores que participan en el mismo, se es capaz de ofrecer explicaciones más adecuadas para los eventos específicos que se exploran que si sus variables fueran tratadas fuera de una dimensión temporal (Steinmo, 2008, p. 127).

Finalmente, las expectativas son moldeadas por el pasado.

Así, las elecciones institucionales que se han realizado en el pasado pueden persistir en el presente, o ser establecidas de forma sostenible, lo que implica que pueden moldear o limitar el accionar de los actores en un tiempo posterior. Es por eso que en esta forma del institucionalismo se asevera que las instituciones son “*sticky*”, es decir, que son resistentes al cambio (Pollack, 2009, p. 127). Paul Pierson otorga especial importancia al *timing and sequencing*, que

podría ser traducido como el momento más oportuno y la secuencia, lo que implica que un evento, aunque sea pequeño, que ocurra en una coyuntura crítica en una etapa inicial de una secuencia puede moldear eventos que ocurran posteriormente. Se puede producir un *path dependence*, una suerte de patrón de dependencia, en el cual decisiones iniciales proveen incentivos a los actores para mantener las políticas e instituciones heredadas del pasado (Pierson, 1996).

### **Los institucionalismos y el estudio de la integración europea**

Uno de los rasgos más destacados del proceso de integración en Europa ha sido el establecimiento de una estructura institucional supranacional, es decir, que exista una instancia de decisión con poderes suficientes para tomar decisiones de carácter obligatorio para los Estados involucrados. Ahora bien, se debe distinguir entre un “supranacionalismo normativo” y un “supranacionalismo decisional”.

El supranacionalismo normativo describe el proceso de integración en la esfera legal, en el ámbito del Derecho Comunitario; mientras que el supranacionalismo decisional se concibe como el proceso político para establecer decisiones mediante mecanismos supranacionales (Weiler, 1981). En sus décadas iniciales, las comunidades europeas de entonces desarrollaron un amplio supranacionalismo normativo. Este fue desarrollado por la Corte de Justicia Europea que, a través de una serie de decisiones judiciales, fue creando un Derecho Comunitario con rasgos que lo distinguían del Derecho Internacional Público tradicional. Este Derecho Comunitario tendría dos rasgos distintivos: la supremacía de las normas comunitarias sobre las legislaciones nacionales y la aplicación directa de las normas comunitarias que, una vez aprobadas por las instancias legislativas de las Comunidades Europeas, no requerían ser incorporadas a la legislación interna de los países miembros mediante actos legislativos. Estos dos rasgos daban al Derecho Comunitario

un papel significativo en el desarrollo del proceso de integración y se mostraba como una cesión de soberanía por parte de los Estados miembros.

El supranacionalismo decisional se refiere a las instancias que toman las decisiones y los mecanismos de votación adoptados para ello. En este sentido, en primer lugar, la Alta Comisión de la CECA y posteriormente la Comisión Europea fueron las instancias con la competencia para iniciar el proceso de elaboración de normas. Ambas tenían como rasgo distintivo que no estaban constituidas por representantes de los gobiernos, sino por funcionarios que, aunque eran propuestos por los gobiernos, no recibían instrucciones de ellos. Además, el mecanismo de decisión era el voto mayoritario y no el tradicional consenso que caracteriza a las organizaciones internacionales intergubernamentales. Haas describe la supranacionalidad como un “patrón acumulativo de adaptación en el cual los participantes se abstienen del veto incondicional y en vez de ello buscan alcanzar acuerdos mediante compromisos que fortalecen los intereses comunes” (Haas, 1964, p. 64). En este caso, Haas hacía referencia al supranacionalismo normativo. El auge del supranacionalismo decisional durante la primera década y media de la integración europea dio gran protagonismo a la Comisión, pero luego de la reacción francesa durante el gobierno de Charles de Gaulle y la crisis del asiento vacío, se produjo una reducción del supranacionalismo decisional; los Estados prefirieron canalizar el proceso de toma de decisiones mediante comités intergubernamentales en el Consejo de Ministros.

Se considera que el supranacionalismo decisional y el normativo son hitos de la integración. La supranacionalidad sería una evidencia de que la integración es un mecanismo para desplazar a los Estados nación por un nuevo ente que pretende tener jurisdicción sobre ellos. Posteriormente, se ha señalado que parte del éxito de la integración

europea se ha debido a la decisión de optar por mecanismos de decisión, elaboración de normas y solución de conflictos supranacionales. Obviamente, de ello se colegió que la supranacionalidad era la modalidad más eficiente de estructura institucional; y que para que un proceso de integración pueda ser exitoso, debe adoptar dicha modalidad. En consecuencia, se alega que una de las causas por las cuales los procesos de integración han fracasado en América Latina es por la falta de supranacionalidad, salvo en el caso del proceso de integración andino.

Ahora bien: ¿es el modelo institucional europeo puramente supranacional? ¿La adopción de mecanismos normativos o decisionales supranacionales ha conducido al debilitamiento del Estado? Si es así, ¿por qué deciden los Estados crear instituciones que van a debilitarlos? Y por último, pero no menos importante, ¿es la experiencia supranacional en Europa replicable en otras regiones del mundo? En las próximas secciones se da respuesta a estas preguntas y se acude a los distintos enfoques institucionalistas explicados en la sección anterior. En la última sección se discute el tema de la supranacionalidad más allá de Europa —en concreto, en el caso de América Latina—.

### Las visiones racionalistas

En los estudios racionalistas sobre el origen y posterior desarrollo de las instituciones europeas destacan dos aspectos: en primer lugar, el papel de la Comisión y el Parlamento en el proceso de toma de decisión de la UE, es decir, el desarrollo del supranacionalismo decisional; y en segundo lugar, el papel de la Corte en la creación de un Derecho Comunitario y su papel como instancia de solución de conflictos, es decir, el proceso de construcción de un supranacionalismo normativo.

Un primer elemento a señalar es que describir a la UE como simplemente supranacional desde el punto de vista decisional es, en la

mirada más indulgente, inexacto. El modelo decisional europeo es, en realidad, un equilibrio en cuanto a la participación de instancias supranacionales e intergubernamentales en el proceso legislativo. Esto existe desde la creación del mecanismo de codecisión en el Tratado de Maastricht en 1992 (que se amplía luego en el Tratado de Ámsterdam de 1999 y en el Tratado de Lisboa del 2007), denominado *procedimiento legislativo ordinario*. El proceso inicia con la presentación por parte de la Comisión al Parlamento Europeo de una propuesta legislativa, en donde se realiza una primera lectura de la propuesta que emite una posición (que puede ser aprobar, negar o enmendar). La posición del Parlamento se envía al Consejo, que a su vez puede aceptarla o enmendarla. Si la acepta, se considera que se ha adoptado el acto legislativo; si se enmienda, se envía al Parlamento para una segunda lectura. La propuesta del Consejo se revisa en el Parlamento, que puede aprobarla (caso en el cual se adopta el acto legislativo), negarla (en cuyo caso el acto cae y el procedimiento concluye) o enmendarla (caso en el cual se devuelve al Consejo para una segunda lectura).

En su segunda lectura, el Consejo evalúa la posición del Parlamento y puede aprobar todas las enmiendas del mismo, en cuyo caso se considera que se ha adoptado el acto legislativo, o puede rechazar las enmiendas, lo cual conlleva convocar al Comité de Conciliación. Este último está formado a partes iguales por diputados del Parlamento y representantes del Consejo. Su objetivo es buscar un acuerdo sobre un texto común. Si no lo consigue, el acto legislativo decae y el procedimiento termina, pero si logra un texto conjunto, este se transmite al Parlamento Europeo y al Consejo para una tercera lectura. El Parlamento examina el texto conjunto y vota en sesión plenaria, pero no puede cambiar su redacción. Si la plenaria lo rechaza o no se pronuncia, se considera que no se ha adoptado el acto legislativo y el procedimiento concluye. El Consejo realiza un

proceso similar: examina el texto conjunto, pero no puede cambiar su redacción. Si lo rechaza o no se pronuncia, el acto decae y el procedimiento concluye. Si el Parlamento y el Consejo aprueban el texto, se considera que se ha adoptado el acto legislativo.

Es así que el proceso legislativo en la UE comprende un delicado equilibrio entre una instancia estrictamente intergubernamental, como el Consejo, y dos instancias supranacionales: la Comisión, que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, y el Parlamento, del cual se requiere aprobación en plenaria. No es un proceso puramente supranacional, aunque no se debe desconocer que el papel de la Comisión y el Parlamento implica una innovación en los procedimientos de aprobación de normas que no existe en ningún otro proceso regional fuera de Europa.

El papel de Parlamento ha sido ampliamente tratado en los estudios europeos. No solo se destaca su importante rol en el proceso legislativo, sino la manera como en su seno se genera una dinámica política: surgen grupos parlamentarios que no actúan con base en lógicas nacionales sino europeas. Se crearon grupos de partidos europeos que han sido cruciales para la configuración de la agenda (*agenda setting*); controlan el nombramiento de los miembros de los Comités, las finanzas, los derechos de palabra y el espacio en la agenda legislativa. Los líderes de cada uno de los grupos de partidos europeos dictan instrucciones a sus miembros y se aseguran de que existan posiciones europeas durante el proceso de votación (Hix, Noury y Roland, 2005). A esto se suma el papel que los Comités desempeñan como impulsores de la agenda en el Parlamento.

En otras palabras, se argumenta que el supranacionalismo decisonal del Parlamento no se manifiesta solamente en su creciente participación en el ámbito de elaboración de normas sino también en la europeización de la política que se expresa, no solo en la creación de Grupos Políticos Europeos, sino también en el hecho de

que los actores políticos, económicos y sociales comienzan a ver el Parlamento como una “arena política” en la cual realizar demandas de políticas. Esto se complementa con el argumento que este es un proceso que se autorrefuerza, es decir, que ayuda a “crear más Europa” (Tsebelis y Garrett, 2001, p. 361). Ahora bien, esta visión de la influencia del Parlamento en la europeización ha sido cuestionada al analizar la forma como funciona.

En varios trabajos, Hix ha demostrado, acudiendo a una metodología cuantitativa robusta, que “lo nacional” aún importa en el funcionamiento del Parlamento, pues existen interacciones entre la acción nacional y europea de los partidos que están en juego. Así, son los partidos nacionales los que escogen los candidatos para las elecciones del Parlamento Europeo; y por lo tanto, los parlamentarios europeos van a pensar mucho si deciden oponerse a una línea política de los partidos nacionales, pues si lo hacen, podrían no ser elegidos por estos en las próximas votaciones. Esto podría afectar seriamente el desarrollo de un sistema transnacional de partidos en el Parlamento Europeo (Hix, 2002, p. 696)

El papel de la Comisión ha sido estudiado de una forma mucho más amplia y durante décadas. En gran medida, el debate entre neofuncionalistas e intergubernamentalistas en la década del sesenta tuvo como su centro el papel y los poderes de la Comisión. Su actuación en el proceso decisorio es crucial, no solo en la iniciativa legal —que como se ha analizado, es una de sus competencias—, sino también por ser percibida como un poder ejecutivo dentro de la UE. Se ha puesto en relieve el liderazgo de la burocracia supranacional de la Comisión en el impulso de la integración europea, destacándose el papel de Comisarios como Jean Monnet o Jacques Delors (Young, 1999; Moravcsik, 1999). En otras palabras, la creación y la consolidación, con sus altos y bajos, de los poderes de la Comisión se ha descrito como un ejemplo único de cesión o delegación de

soberanía. El éxito de la integración europea, se alega, se debe en gran medida a la Comisión.

Ahora bien, muchos enfoques racionalistas buscan explicar las razones que conducen a los Estados a delegar poderes en la Comisión (o en la Corte). Para ello, acuden a explicaciones basadas en la reducción de los costos de transacción, según la cual los Estados como actores racionales delegan poderes a una organización supranacional para reducir los costos de transacción que supone la elaboración de políticas. En concreto, alegan que las instituciones supranacionales permiten a los Estados asumir compromisos creíbles cuando deciden ser parte de un acuerdo regional y beneficiarse de la experticia provista por los actores supranacionales. En consecuencia, perciben la delegación de poderes a la Comisión como una decisión de los Estados europeos para reducir los costos de transacción en el proceso de elaboración de políticas mediante un monitoreo del cumplimiento por parte de los Estados, la consumación de tratados marco (que serían equivalentes a contratos incompletos) y la rápida adopción de normas, un proceso que fuese mucho más lento si fuera realizado a través de un proceso de incorporación a las legislaciones nacionales a través de sus Parlamentos. Entonces, no se trata de cesión de soberanía sino de delegación a la UE de ciertas competencias. Su objeto no es debilitar a los Estados, sino ayudarlos a superar los problemas derivados de los altos costos de transacción en el diseño de políticas (Moravcsik 1998; Pollack 2003).

Un segundo tema que han analizado los enfoques racionalistas es lo que se conoce como el *problema agente-principal*, que surge si se parte de la premisa que los Estados no ceden soberanía a las instituciones comunitarias, sino que delegan competencias. El problema agente-principal surge si la Comisión actúa de forma divergente a las preferencias de los Estados. Algunos estudios señalan que son los Estados (que son el principal) los que efectivamente controlan a los agentes supranacionales y dominan la gobernanza de la UE

(Kassim y Menon, 2003). En otros estudios se destaca que la autonomía del agente (que son las instituciones supranacionales) puede variar según las áreas y en el tiempo. Las preferencias de los Estados miembros, la distribución de la información entre principal y agente, y las normas de decisión que gobiernan la aplicación de sanciones o la adopción de una nueva legislación son variables a considerar (Pollack, 2009, p. 132).

Finalmente, tanto la literatura sobre delegación como aquella sobre la agencia continúa considerando el tema de la *comitología*, que hace referencia al rol de los Comités de Representantes de los Estados miembros en la supervisión de la Comisión en su implementación del Derecho de la UE. Para los racionalistas, los Comités actúan como mecanismos de control diseñados por los Estados (los principales) para supervisar la acción de los agentes (la Comisión) en sus deberes ejecutivos.

Entre los análisis racionalistas sobre la Corte Europea, Geoffrey Garret y Barry Weingast (1993), parten de las premisas realistas básicas de la soberanía y el carácter unitario de los Estados, pero otorgan un papel a las instituciones en la elección racional y a los estudios de la cooperación regional basados en la teoría de los juegos. Garret (1995) considera que la Corte es capaz de imponer restricciones a las autoridades políticas nacionales dentro de la UE, pero su capacidad de continuar desempeñando este papel no depende de ningún poder autónomo. El mantenimiento del sistema legal es coherente con la defensa de los intereses de los Estados miembros, puesto que cuando las ganancias de participar en el proceso de integración son mayores que las derivadas de violar las normas comunitarias, se apoya el Derecho Comunitario y las decisiones de la Corte.

Con fundamento en los argumentos racionalistas, se señala que la UE es un ente complejo y a veces los incentivos para el retiro unilateral son importantes, especialmente si es difícil para los Estados

eliminar las posibilidades de trampa. Si esta es endémica, no existen ganancias de la cooperación. Así, los Estados miembros, egoístas y racionales, deciden delegar autoridad a la Corte para permitir que esta pueda monitorear el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y pueda facilitar la lógica de retaliación en caso de incumplimiento. La Corte resuelve conflictos que se presentan entre los Estados como consecuencia de la aplicación de los tratados, evita así la suscripción de acuerdos cada vez que se presente un problema. A pesar de estas ventajas, la Corte no compensa los costos que impone a los Estados miembros a menos que se cumpla de buena fe la preferencia colectiva de los Estados miembros por el mercado interno. Según Garret (1995), la experiencia demuestra que los juicios de la Corte han decidido en consonancia con las preferencias de Francia y Alemania.

Según Hix, los gobiernos habrían permitido conscientemente a la Corte Europea, las Cortes nacionales y los litigantes transnacionales promover la integración legal en Europa porque esto era coherente con los intereses políticos y económicos de los gobiernos (Hix; 1999, p. 125). Sin embargo, ni el Derecho de la Integración ni la UE pueden establecer un ritmo de integración que se oponga a los intereses y prioridades de los Estados. Le corresponde a la Corte interpretar y aplicar las normas emanadas de las organizaciones comunitarias, actuando básicamente como un “funcionario técnico.” Por ello, se considera absurdo referirse a un Derecho Comunitario como supranacional, pues si un Estado decide limitar o anular la aplicación de una norma comunitaria y expresa esa intención de forma clara a las legislaturas nacionales, estas deben cumplir esa voluntad. Esto implica la supremacía de la política nacional sobre el Derecho Comunitario y señala los límites hasta donde los Estados se involucran en un proceso de integración. Este límite inicia cuando deben conceder competencias a los órganos regionales (Burley y Mattli, 1993, p. 50).

Stuart Scheingold (1971) revisó el rol federalizador de la Corte y concluyó que esta ha tenido un impacto modesto sobre la política comunitaria. La Corte ha actuado más como validadora que como *policy maker*. Para Scheingold, no existe evidencia concluyente que señale que la Corte haya contribuido directamente en la capacidad de imponer soluciones constitucionales para resolver problemas difíciles. En realidad, existe una dualidad, pues mientras el proceso legal parece incorporar a los países miembros en un sistema federal, el proceso político es básicamente consensual. Sin embargo, Scheingold reconoce que la Corte ha tenido un impacto indirecto al movilizar a las élites nacionales y las instituciones nacionales a favor de la UE.

#### Las visiones del institucionalismo sociológico

El enfoque sociológico parte de una visión distinta de las instituciones, no solo como factor que limita las acciones de los actores, sino que establecen criterios mediante los cuales la gente descubre sus preferencias. El papel de las normas es crucial en el enfoque sociológico, un aspecto en el que establecen un punto de encuentro con los enfoques constructivistas. Las normas se interpretan como sistemas constitutivos de significados que se deben descifrar a través del análisis del discurso, o como variables causales que se deben evaluar en un marco deductivo (Jenson y Mérand, 2010, p. 79). Un asunto discutido es la cuestión de la legitimidad de las instituciones, lo que se asocia con el debate del déficit democrático. Un primer enfoque para tratar este asunto busca explicar, no tanto cómo las instituciones permiten a los Estados tomar decisiones racionales que les permiten maximizar sus beneficios (la reducción de los costos de transacción, por ejemplo), sino cómo han influido en las sociedades europeas, es decir, cuál es la influencia normativa de los procesos de las instituciones europeas en las sociedades del viejo continente. En este sentido, se alega que la mayor transformación

que ha sufrido Europa ha sido social y no institucional, lo que se manifiesta en una Europa “post-nacional” o “post-occidental”, cosmopolita (Saurugger, 2009, p. 941). Las normas (supranacionales) europeas habrían tenido un papel fundamental en la construcción de ese cosmopolitismo.

Ahora bien, aunque Europa sea más cosmopolita persiste el problema de la legitimidad de las instituciones europeas. Convencionalmente, la discusión se centra en qué mecanismos se deben crear para que los ciudadanos europeos tengan una mayor participación en la elección de los miembros de esas instituciones y en el diseño de las normas que estas aprueben. No obstante, desde una perspectiva institucionalista histórica, el tema no se debe concentrar en prescripciones normativas, sino en analizar a la UE como una configuración de poder en la cual una diversidad de actores públicos y privados intervienen en la definición de lo que constituye un problema.

Así las cosas, para analizar desde una perspectiva empírica la cuestión de la legitimidad se deben considerar tres premisas: la primera es que las instituciones europeas no son bloques monolíticos, sino que en su interior existen procesos de socialización y representación política, social y cultural, es decir, procesos de contextualización. En segundo lugar, se deben analizar los recursos de los actores y las divergencias de estos recursos. Por ello, se considera que diferencias entre público y privado, local y regional, nacional y supranacional son obsoletas. Finalmente, se deben evitar planes normativos para mejorar la legitimidad de la UE y, en vez de ello, realizar estudios empíricos (Saurugger, 2014, pp. 941-942).

El debate institucional se ha concentrado también en la forma como se construyen políticas públicas europeas como consecuencia de la creciente ampliación de las competencias de la UE a diferentes esferas de la vida del ciudadano europeo. Ese fenómeno se denomina  *europeización* . En este aspecto entran en juego la dicotomía que el institucionalismo sociológico plantea entre la “lógica de

consecuencialismo” (que sería la planteada por el enfoque de acción racional de maximización de ganancias) y la lógica de la apropiación (que desde una perspectiva estructuracionista propone la mutua constitución de agentes y estructuras), según la cual la acción humana está orientada por reglas apropiadas o ejemplares de conducta, organizadas en instituciones (Saurugger, 2014, p. 891). Desde una perspectiva sociológica, cuenta más comportarse de forma correcta en el proceso de elaboración de políticas que buscar maximizar sus preferencias (Saurugger, 2014, p. 891), es decir, importa más la lógica de apropiación que la lógica del consecuencialismo.

Dos elementos adicionales a considerar son el isomorfismo y la mimesis. El isomorfismo es resultado de procesos de emulación y difusión y parte del principio de que en los procesos de elaboración de políticas, los actores replican modelos organizacionales sancionados como apropiados y legítimos. La mimesis se refiere a la tendencia de una institución de imitar a otras (Saurugger, 2014, p. 893).

### **Las visiones de la sociología histórica**

Para el institucionalismo histórico, las instituciones cuentan porque los compromisos institucionales iniciales condicionan las acciones futuras, limitan el espacio de lo que se puede hacer y conducen a los agentes a reevaluar sus intereses (Aspinwall y Schneider, 2000, p. 16). Así, el institucionalismo histórico se preocupa por analizar cómo las elecciones institucionales o de política crean un *path dependence* en futuros desarrollos (Bulmer, 2009, p. 308). Paul Pierson elaboró de forma rigurosa las premisas del institucionalismo histórico y la manera como estas se han aplicado en los estudios europeos. Para Pierson, este enfoque es histórico porque reconoce que se debe analizar el desarrollo político como un proceso que se da a lo largo del tiempo. Es institucionalista porque señala que muchas de las implicaciones actuales de esos procesos temporales están embebidos en instituciones (Pierson, 1996, p. 126).

Pierson parte de una premisa: los actores son racionales y buscan maximizar sus ganancias, pero toman decisiones institucionales o de política que transforman sus propias decisiones (y las de sus sucesores) de forma que ellos no hubiesen anticipado ni deseado. Por ello, se deben analizar los procesos sociales a lo largo del tiempo (*over the time*), pues de otro modo se corre el riesgo de verlos como una foto instantánea y no como una película. Al estudiar el desarrollo institucional de la UE se debe realizar un análisis *a lo largo del tiempo*. Se han de considerar cuatro factores: 1), las acciones autónomas de los actores institucionales europeos; 2), el restringido horizonte de tiempo de los tomadores de decisiones; 3), el amplio potencial de consecuencias que no se buscaron; y 4), la posibilidad de que las preferencias de los jefes de gobierno cambien con el tiempo (Pierson, 1996, pp. 130-131).

En cuanto a *la autonomía parcial de las instituciones europeas*, señala que estas no son “simples herramientas pasivas de los Estados” (Pierson, 1996, p. 132). Reaparece acá el dilema agente-principal que se analizó también en el institucionalismo sociológico. A largo del tiempo, las instituciones de la UE buscan usar las competencias que les han sido otorgadas para incrementar su autonomía y resistir cualquier intento de reducir sus poderes. A esto se suma el *restringido horizonte de tiempo de los tomadores de decisión* que afecta su accionar; muchas de las decisiones que toman tendrán efecto a largo plazo y ellos actúan pensando a corto plazo. En consecuencia, los efectos a largo plazo son normalmente soslayados y se produce una brecha entre intereses a corto plazo y consecuencias a largo plazo.

*Las consecuencias no buscadas de las decisiones* se relacionan con la existencia de una brecha en el control que los Estados tienen sobre las instituciones comunitarias debido a la poca consideración que se da a los efectos a largo plazo. Incluso, si se considerasen dichos efectos a largo plazo, las consecuencias indeseadas tenderían

a expandirse. Estas consecuencias indeseadas tienen el potencial de aparecer de forma amplia en la UE debido a la densidad de temas que esta trata, que van desde el comercio, la política agrícola y los derechos del consumidor hasta la unión monetaria. Esto tiene dos consecuencias: en primer lugar, genera problemas de sobrecarga (*overload*); como el sistema europeo se torna más complejo y prevalente, genera crecientes demandas en los guardianes de la soberanía del Estado nación. En tal situación, aspectos como las limitaciones de tiempo, la escasez de información y la necesidad de delegar decisiones a expertos pueden resultar en consecuencias no anticipadas, y en una mayor brecha en el control del Estado sobre las instancias europeas. En segundo lugar, se produce un *spill over*, es decir, la ampliación de las competencias a áreas originalmente no previstas.

*La posibilidad de que las preferencias de los jefes de gobierno cambien con el tiempo* parte de las premisas, por un lado, de que las preferencias de los Estados no son fijas; y por el otro, de que con frecuencia ocurren cambios de gobierno que a veces suponen visiones distintas sobre los asuntos que se manejan en el seno de la UE. Los gobiernos reciben una serie de compromisos heredados a los que tratan de imprimir su propia huella. El resultado, a lo largo de tiempo, será que los acuerdos se desarrollarán de una forma distinta a la prevista originalmente. Estas tres premisas (horizonte de tiempo limitado, consecuencias no buscadas y cambios en las preferencias nacionales) solo son evidentes si se analiza el proceso institucional a *lo largo del tiempo* (Pierson, 1996, pp. 132-140).

Como consecuencia de lo anterior se ha ampliado la brecha de control del principal (los Estados europeos) sobre las acciones del agente. Para los intergubernamentalistas, esta brecha se puede cerrar mediante un proceso de aprendizaje, pero en la lectura del institucionalismo histórico esto no siempre es fácil de alcanzar, debido a varios factores: 1), la resistencia de los actores supranacionales;

2), las barreras institucionales a las reformas; y 3), los costos hundidos y alto precio de salida.

*La resistencia de los actores supranacionales* se basa en el hecho de que ellos han acumulado una muy buena cantidad de poderes y recursos, y se espera que los utilicen para resistir las presiones de los Estados en pro de ejercer un mayor control sobre ellos. Además, existen *barreras institucionales a la reforma* que impiden que los Estados puedan rediseñar las políticas y las instituciones. Pierson señala que las instituciones son *sticky*: aunque en inglés literalmente se traduce como pegajoso, en este marco analítico quiere decir que son resistentes a los cambios, es decir, que son diseñadas para evitar el proceso de cambio institucional y de políticas. Por ejemplo, en principio los Estados tienen el poder de reformar la Corte o la Comisión, incluso las pueden abolir, pero en términos reales, las reglas de juego establecidas en la integración europea harían muy difícil su realización. Incluso si se quisiera suscribir un tratado de revisión, este debería contar con el apoyo de todos los Estados, además de la posterior ratificación de los Parlamentos y, en algunos casos, de los ciudadanos mediante referéndum.

*Los costos hundidos y el alto precio que se debe pagar por salir* también son factores a considerar. La *adaptación de los individuos y las instituciones a decisiones previas puede generar costos hundidos* que hagan de las adaptaciones de las instituciones previas un esfuerzo costoso y poco atractivo. Si los actores se adaptan a las reglas del juego asumiendo amplios compromisos basados en la expectativa de que esas reglas se van a mantener, las decisiones previas pueden tener un efecto *lock in* o de aseguramiento en los Estados en cuanto a políticas que ellos no iniciarían ahora (Pierson, 1996, pp. 143-145). “La adaptación social de las instituciones y políticas de la CE han incrementado el costo de salida de los acuerdos existentes para los Estados miembros” (Pierson, 1996, p. 145).

## La gobernanza en la ue

Gobernanza es una categoría que ha adquirido un uso generalizado en las ciencias sociales, sea en la Ciencia Política, la Administración de Negocios o las Relaciones Internacionales. En la disciplina de las Relaciones Internacionales la idea de una *gobernanza global* también se ha generalizado, en particular a partir de la publicación en 1992 del libro *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, de James Rosenau y Otto-Ernst Czempiel. El empleo del término para el análisis de los procesos regionales que acontecen en el sistema internacional no tardó en producirse y el término *gobernanza regional* también comenzó a ser usado de forma amplia, al punto que algunos expertos lo consideran como un concepto más adecuado para comprender las variantes del regionalismo y los procesos regionales (Nolte, 2016, p. 5).

Con frecuencia se asocia la gobernanza al proceso de reducción del papel del Estado en la economía que inicia en la década del setenta del siglo xx y se profundiza en los años del *thatcherismo* y de la *reaganomics*. En su dimensión analítica, supone una crítica a corrientes del pensamiento económico como el *keynesianismo* o, en el caso específico de la economía del desarrollo, al *cepalismo* propuesto por Raúl Prebisch u otras formas de planificación económica. Desde el punto de vista empírico, se le asocia con lo que, en particular en Gran Bretaña, se comenzó a describir como el “*hollowing out of the state*” o vaciamiento del Estado, debido a su incapacidad de cumplir ciertas funciones que habrían pasado a manos de actores empresariales a través de procesos de privatización o a instancias supranacionales, en particular a la Comunidad Europea de entonces (Rhodes, 1996).

La aparición de la idea de gobernanza es también una respuesta a la creciente insatisfacción frente a la forma como las teorías de las Relaciones Internacionales explicaban el funcionamiento del

sistema internacional. La noción de gobernanza encaja en ese marco explicativo crítico de la anarquía en tanto argumenta que, a pesar de que no exista un gobierno mundial, se pueden establecer regulaciones globales que no solo reflejan los intereses o visiones de los Estados, sino de una red múltiple de actores. Así como a nivel doméstico la gobernanza transforma a los Estados, a nivel internacional transforma el sistema o la sociedad internacional. Se pasa así de una visión de Estados en conflicto potencial, o de instituciones que expresan sus expectativas, a una red global de actores que deciden y aplican políticas. En otras palabras, se estaría transitando de un sistema internacional Estado-céntrico a otro multi-céntrico (Czempiel y Rosenau, 1992).

Los dos aspectos analizados en los párrafos previos han sido objeto de un intenso y aún no concluido debate, dando lugar a las más diversas redefiniciones y modificaciones de la idea de gobernanza. En cuanto a la gobernanza como expresión del vaciamiento del Estado y su incapacidad de cumplir de forma eficiente sus funciones, la crítica es amplia. El argumento central es que el enfoque de la gobernanza se subsume en el neoliberalismo, al punto que autores como Boaventura Santos (2005, p. 10), la describen como la “matriz política de globalización neoliberal”. Ulrich Brand, por su parte, se refiere a la gobernanza como el discurso hegemónico de la política posfordista, uno de cuyos fundamentos es la crítica al Estado y la legitimación del mercado y los intereses privados en áreas que previamente hacían parte de la esfera pública (Brand, 2005, p. 162).

Esta vinculación entre gobernanza y reestructuración neo-liberal se refuerza porque justamente son instituciones multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo los que más impulsan la necesidad de promover una “buena gobernanza” a través de procesos de privatización de algunos servicios públicos o mediante la reestructuración del Estado, que debería dejar de ser un

Estado de bienestar (como en Europa Occidental) o un Estado desarrollista (como en América Latina), para convertirse en un Estado eficiente (World Bank, 1992; 1997). Mientras que Santos o Brand abordan la gobernanza como categoría teórica, las críticas al uso que hace de ella el Banco Mundial son por “convertirla en una herramienta política de transformación de las sociedades más que en un enfoque analítico” (Hufty, 2007, p. 18), especialmente en el caso de los países del Sur global.

La gobernanza como expresión de un mundo multicéntrico también se ve cuestionada. Se argumenta que una de las limitaciones del enfoque es que no explica el *proceso o conjunto de procesos que configuran la gobernanza*, es decir, no describe cómo funcionan esos procesos (Sending y Neuman, 2006, p. 653). También se objeta el enfoque suma cero que se esconde tras la gobernanza, según el cual, en la medida en que los actores no estatales se fortalecen, el Estado se debilita. Esto obvia que, en muchos casos, son algunos Estados los que se favorecen o se articulan con actores no estatales para que estos otros participen en procesos globales mediante programas de ayuda o apoyo a sus actividades (Sending y Neumann, 2006, p. 654).

Finalmente, el poder parece ausente en la noción de gobernanza. Michael Barnett y Raymond Duvall (2004, pp. 6-7) afirman que el poder no está presente, a pesar de que es un elemento clave en procesos de acción colectiva, en particular en la resolución de conflictos que se puedan presentar. Al ocultar esta dimensión de poder, se podría estar escondiendo al mismo tiempo relaciones de imposición, dominación, determinación estructural o hegemonía cultural.

A pesar de estas limitaciones, la idea de gobernanza global no solo está consolidada, sino que se complementa con de la gobernanza regional. En esta narrativa, las instituciones regionales habrían adquirido un papel importante en la transferencia de gobernanza, en

temas como democracia, protección de los Derechos Humanos y Estado de Derecho, entre otros (Börzel y Van Hüllen, 2015, p. 3). Una idea cercana atribuye al regionalismo un papel de “difusión de normas” y “localización de normas”. En ambos casos se refiere a la recepción regional de normas que serían, o pretenderían ser, parte de una gobernanza global. Sin embargo, la idea de gobernanza adquiere importancia a partir de las propuestas de una gobernanza multinivel. El supuesto de que la dispersión de la gobernanza a través de múltiples jurisdicciones es más eficiente y superior a un control monopólico por parte del Estado está implícito en esta propuesta de gobernanza multinivel.

Se argumenta que la gobernanza debe operar en múltiples escalas para capturar las variaciones en el alcance territorial de las externalidades de las políticas. La gobernanza debe ser multinivel debido a las externalidades que surgen frente a la provisión de bienes públicos, que van desde lo global planetario, como en el caso del calentamiento global, hasta lo local, en el caso de la mayoría de los servicios de las ciudades (Marks y Hooghe, 2004, p. 16). Se han presentado otros argumentos a favor de la gobernanza multinivel, como que jurisdicciones más descentralizadas pueden reflejar mejor la heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos. Se afirma que múltiples jurisdicciones facilitan compromisos creíbles en torno a ciertas políticas. También permite una competencia jurisdiccional y facilita la innovación y la experimentación (Marks y Hooghe, 2004, p. 16). El punto central de la propuesta de la gobernanza multinivel es que el Estado ya no tiene el monopolio del proceso europeo de elaboración de políticas públicas o el proceso de agregación de intereses (Marks et al., 1996, p. 346).

Bache y Flinders señalan que el concepto de gobernanza multinivel tiene una dimensión horizontal y otra vertical. Es multinivel porque se refiere a la creciente interdependencia de gobiernos que operan

en diferentes niveles territoriales, y es gobernanza porque expresa la creciente interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales en esos niveles territoriales (Bache y Flinders, 2004, p. 3).

La idea de gobernanza multinivel surge en el contexto de una creciente tendencia de teorizar sobre la UE no tanto en términos que expliquen el proceso de integración, sino como un sistema político. La tendencia se profundizó con la firma del Acta Única Europea y, en particular, con la aprobación del voto por mayoría en muchas áreas del proceso de integración, lo que le otorgó a la CE rasgos más cercanos a sistemas políticos domésticos que a las organizaciones internacionales (Bache y Flinders, 2004, p. 2). En este sentido, teorizar sobre la integración europea pasó a estar más centrado en el aumento de la gobernanza regional y no tanto en comprender la CE como un caso de cooperación internacional (Bache y Flinders, 2004).

En este sentido, de acuerdo con el modelo de gobernanza multinivel las competencias en el proceso de decisión son compartidas por actores en diversos niveles, en vez de ser monopolizadas por el Estado. En este sentido, la Comisión, el Parlamento y la Corte tienen un papel específico y autónomo en la política europea y no son simples delegados de los Estados. Además, los procesos de toma de decisiones colectivas entre los Estados implican una significativa pérdida de control por parte de los ejecutivos. Igualmente, las arenas políticas están interconectadas en vez de jerarquizadas. Aunque las arenas políticas nacionales son importantes en la configuración de las preferencias de los ejecutivos, el modelo multinivel rechaza la visión del papel de actores subnacionales vinculados solo con ellos (es decir, con los ejecutivos). Los actores subnacionales actúan tanto en la arena nacional como supranacional, creando vínculos transnacionales en el proceso (Marks et al., 1996, p. 346). Finalmente, en el contexto de la gobernanza multinivel se han creado redes de

políticas públicas, es decir, “los gobiernos supranacionales, nacionales, regionales y locales están atrapados en redes de políticas territorialmente globales” (Marks, 1993, pp. 402-403).

La idea de gobernanza multinivel ha estado vinculada al denominado *posfuncionalismo*, enfoque que también desarrollaron Hooghe y Marks (2009). Para estos autores, la gobernanza multinivel concibe la integración como parte de un fenómeno mayor: la articulación de la autoridad a través de jurisdicciones a diferentes escalas. En tal sentido, la gobernanza se ha de entender como la búsqueda de dos propósitos distintos. Por un lado, la gobernanza es un medio para alcanzar beneficios colectivos a través de la coordinación de la actividad humana; y por otro, la gobernanza también es una expresión de comunidad, es decir, tiene una dimensión identitaria (Hooghe y Marks, 2009, p. 2). Estos factores deben ser centrales en el análisis de la integración que debe superar el enfoque funcionalista implícito tanto en el intergubernamentalismo como en el neofuncionalismo. En estos dos enfoques, la preocupación mayor es si la integración regional ha logrado crear instancias de decisión que cumplan de manera eficiente las funciones que tradicionalmente ha ejercido el Estado nación. Hooghe y Marks definen como posfuncionalista el programa de investigación que proponen,

[...] porque el término refleja un desinterés agnóstico sobre si las jurisdicciones que han creado los seres humanos son, o no son, eficientes. Aunque compartimos con el neo-funcionalismo y el intergubernamentalismo la visión [de] que la integración regional es causada por disparidad entre eficiencia y las existentes estructuras de autoridad, no asumimos ningún presupuesto de que el resultado reflejará presiones funcionales, o incluso si el resultado reflejará esas funciones mediadas por sus consecuencias distribucionales. El conflicto político hace la diferencia, y ese conflicto, argumentamos, supone identidades comunales. (Hooghe y Marks, 2009, p. 2)

Para los autores, el proceso de integración europeo ha sufrido un proceso de politización y esto lo ha convertido en tema de discusión para la opinión pública, y hace parte de la competencia política. Por ello, un programa de investigación debe incluir, en primer lugar, un análisis de las preferencias públicas y partidistas sobre la integración europea. Además, se debe teorizar sobre las condiciones en las cuales importan las preferencias públicas y partidistas. Finalmente, se debe explorar cuáles son las consecuencias de esta politización. Este programa de investigación ha recibido críticas por autores como Schmitter (2008) desde una perspectiva neofuncionalista y por Schimmelfennig (2014) desde un enfoque intergubernamentalista, pero la articulación de la literatura de gobernanza multinivel y posfuncionalismo ha generado un nuevo programa de investigación en el sentido lakatoniano del término, en los estudios de la integración europea.

### **La institucionalidad y gobernanza en la integración latinoamericana y la teoría europea**

Aunque los debates teóricos producidos por las tres perspectivas institucionalistas no han tenido lugar en las discusiones sobre integración regional en América Latina, el tema del modelo institucional sí se ha discutido ampliamente. En particular, el debate intergubernamentalismo vs. supranacionalidad ha influenciado las decisiones sobre el modelo institucional y los mecanismos de solución de conflictos. Desde el punto fáctico, los hechos hablan por sí mismos: el modelo supranacional apenas ha sido aplicado en la CAN. El resto de los procesos han optado por mecanismos intergubernamentales. Así, se señala que esta preferencia por instancias intergubernamentales es una de las causas de los limitados progresos de la integración en América Latina, además de demostrar el apego de los países de la región al concepto de soberanía. La solución sería optar por el modelo supranacional europeo.

Este razonamiento merece algunas reflexiones. En primer lugar, se comete un error al describir la UE como un simple modelo institucional supranacional, pues como ya se describió en este capítulo, aunque no se puede desconocer la importancia de las instituciones supranacionales en el proceso de toma de decisiones y en la integración legal en la UE, las instancias intergubernamentales también desempeñan un papel importante en el mismo. Además, tal como lo argumenta el nuevo intergubernamentalismo, en la era post-Maastricht emergieron nuevas instituciones que tienen una naturaleza más intergubernamental que supranacional.

En segundo lugar, querer trasplantar la supranacionalidad a América Latina sin entender el contexto en el cual esta surgió en Europa conlleva grandes decepciones, como lo evidencia la experiencia de la CAN. De nuevo, el contexto histórico importa. Cuando se aceptó la supranacionalidad como forma institucional en la CEECA, Europa estaba viviendo la fatiga de décadas de conflictos e inestabilidad política que habían debilitado la valoración que se hacía del Estado nación. En consecuencia, existían condiciones objetivas para que la soberanía fuese cuestionada. El posterior desarrollo de la integración europea evidenció que la soberanía no había perdido fuerza, como lo muestran la crisis del asiento vacío causada por De Gaulle en los años sesenta o la posición de Margaret Thatcher en los ochenta, pero la coyuntura crítica de la creación de una Alta Autoridad de la CEECA había creado un patrón de acción que impidió que la supranacionalidad retrocediera. Este no es el caso de América Latina, pues desde la creación de la ALALC hasta la Alianza del Pacífico, el contexto histórico en esa parte del mundo no se ha caracterizado por un debilitamiento de la soberanía nacional, que continúa siendo una idea con fuerza en la región. Ello explica la preferencia por instancias intergubernamentales.

Muchas veces se describe la fortaleza de la idea de soberanía, en un mundo que se afirma poswesfaliano, como una debilidad de la integración latinoamericana, pero esto no es una excepción en los procesos regionales. El TLCAN ha logrado avanzar de forma sustantiva en el libre comercio sin que existan instancias supranacionales. La ASEAN, cuyo mecanismo decisional conocido como *ASEAN way* descarta cualquier forma de supranacionalidad, ha logrado avances significativos en los últimos años. En otras palabras, si se acude al análisis del regionalismo comparado, se evidencia que el apego a la soberanía es una regla generalizada y que existen procesos intergubernamentales que han tenido éxito en impulsar la integración regional. La supranacionalidad parece más bien una excepción europea, salvo el caso no muy exitoso de la CAN. El problema de América Latina no es la existencia o no de mecanismos supranacionales, sino la ausencia de compromisos creíbles por parte de los Estados para impulsar los proyectos regionales. Afirmar que en América Latina no hay integración porque no hay supranacionalidad es simplemente un extremo caso de eurocentrismo, pues en ese escenario la UE sería el único caso de integración en el mundo, ya que es el único (o casi el único) en el que se ha optado por instituciones y mecanismos supranacionales.

Además, como se indicó anteriormente, sí existe una experiencia de supranacionalidad en América Latina: la CAN, aun cuando los resultados distan mucho de los de la experiencia europea. Si se considera su situación actual, es posible afirmar que la región andina no está integrada y la CAN no es vista justamente como un caso exitoso, pero tiene elementos de supranacionalidad. Entonces, ¿se puede considerar a la CAN un caso de integración regional por ser supranacional, a pesar de sus limitados logros? Esto demuestra lo riesgoso que es utilizar a la supranacionalidad como un indicador de lo que se considera integración regional.

La sola existencia de instancias supranacionales no garantiza la superación de las dificultades en un proceso de integración. El caso del Tribunal Andino de Justicia es un buen ejemplo. Considerado casi un hermano gemelo del Tribunal de Justicia de la UE, su trayectoria ha sido diferente. Por un lado, no ha logrado establecer de manera clara e indisputable los principios de aplicación directa y la supremacía de las normas comunitarias. Por otro lado, no ha incidido en la expansión de la integración y ni ha logrado establecer una relación con las otras instancias supranacionales de la CAN (como el Parlamento) para impulsar la integración andina. A diferencia del Tribunal de la UE, el Tribunal Andino no ha logrado dar un rango casi constitucional a su tratado fundador (el Acuerdo de Cartagena). Finalmente, el Tribunal no ha logrado movilizar a los tribunales nacionales o a los abogados litigantes de los países miembros a retar a los Estados acudiendo a la instancia regional (Phelan, 2014; Alter, Helfer y Saldías, 2012; Alter y Helfer, 2011). En otras palabras, a pesar de imitar el modelo legal europeo, el Tribunal Andino de Justicia demuestra que la supranacionalidad no se trasplanta de manera automática si el contexto regional no es favorable para ello.

Igual cuidado se debe tener con la recepción de las propuestas sobre gobernanza multinivel. Estas pueden tener vigencia en Europa, donde existe una vieja tradición federal en muchos países y las regiones son actores políticos importantes, algunas de ellas con una fuerte identidad histórica. Cataluña o Escocia son ejemplo de ello. En América Latina, el caso es diferente: el fuerte centralismo de los sistemas políticos de muchos países y la debilidad de la participación de algunas regiones o unidades políticas subnacionales incluso en la política nacional, recomienda al menos tener cautela en el trasplante de la gobernanza multinivel a América Latina. Mario Arroyave Quintero (2014, pp. 131-133) ha desarrollado una crítica más puntual a la aplicación del enfoque de gobernanza multinivel. Al analizar

el caso de los procesos de integración en América del Sur el autor señala, en primer lugar, que en tales procesos no existen los niveles supranacional, nacional y subnacional como ocurre en la UE. En segundo lugar, el enfoque de gobernanza multinivel comienza a desarrollarse en la UE después del Tratado de Maastricht, ya en una etapa de profundización de la integración luego de haberse perfeccionado el mercado único en 1992; en América del Sur, sea en la CAN o en el Mercosur, la integración no ha alcanzado tal profundidad. En tercer lugar, no existe ni en la CAN ni el Mercosur una institución similar a la Comisión Europea que tenga la capacidad de generar redes en las que actúen y tomen decisiones actores públicos de diferentes niveles de gobierno con actores privados. Finalmente, tampoco existe en los procesos regionales de América del Sur una institución semejante al Comité de Regiones que sirva de plataforma institucional de actuación de las regiones. En consecuencia, concluye el autor, “El concepto de GML [gobernanza multinivel] desarrollado para entender el funcionamiento de la UE no tendría aplicación en el contexto suramericano, debido a que en el proceso de integración suramericano no se encuentran los presupuestos analíticos de dicho enfoque” (Arroyave Quintero, 2014, p. 131).



## CONCLUSIONES

Este libro presenta una visión crítica del problema del eurocentrismo. El punto de partida, como se señaló en la introducción, es entender que la aplicación acrítica y descontextualizada de las teorías europeas al caso latinoamericano puede tener implicaciones negativas: conduce a una visión errada de las motivaciones que impulsan a los países a promover acuerdos de integración regional; lleva a trasplantar mecanismos institucionales que no son funcionales para otras regiones; plantea discusiones y debates que no responden a las realidades latinoamericanas; y, por último, pero no menos importante, consciente o inconscientemente, lleva a considerar a la UE como el modelo a seguir, como el *comparator* que define lo que es y lo que no es integración regional, así como le otorga a los *EU studies* el papel de disciplinar lo que es o no es una teoría de integración.

Los diversos capítulos evidencian estos riesgos. El tema de las motivaciones es bastante descriptivo al respecto. Buena parte de las teorías europeas han centrado su análisis en examinar por qué los Estados nación del viejo continente decidieron delegar parte de su soberanía a instituciones comunes. El federalismo, el funcionalismo y el neofuncionalismo coinciden en señalar que existe una contradicción entre la existencia de los Estados nación y un mundo interdependiente y en paz. Los Estados nación ya no son capaces de

cumplir de manera eficiente la función de garantizar la paz y el progreso económico en un contexto de interdependencia. Por ello, en estos enfoques la integración se concibe como un mecanismo para crear nuevas instituciones que puedan cumplir de forma eficiente dichas funciones. La integración es un mecanismo para superar los Estados nación. El intergubernamentalismo rechaza esta visión de la integración, y aunque reconoce que existen problemas de interdependencia que han generado externalidades negativas para los Estados nación, estos han establecido mecanismos regionales para fortalecer su capacidad de tratar esas externalidades de forma eficiente.

El caso de América Latina (y también del resto del Sur global) es distinto. La idea de superar el Estado nación nunca ha sido una motivación para promover acuerdos de integración en la región latinoamericana. El concepto de soberanía está claramente vigente en esta región, aunque se lo haya modificado o transformado con el creciente proceso de globalización. Esto explica el surgimiento de propuestas teóricas que se basan en la idea de autonomía, como se explicó en el tercer capítulo. La autonomía contradice el fin del Estado nación. La autonomía se busca para fortalecer al Estado nación, incrementar su margen de maniobra en el sistema internacional y aumentar su poder relativo en la política mundial.

El contexto es lo que ha hecho que, en una Europa fatigada por los conflictos militares, surgieran con fuerza movimientos que planteaban superar al Estado nación, mientras que en una América Latina formada por Estados nación relativamente jóvenes, algunos de ellos en proceso de consolidación, tal idea era inadmisibles. La teoría tiene un contexto y eso no debe ser pasado por alto.

Algo semejante ocurre con la teoría económica de la integración, aunque acá se pueden observar algunos puntos de encuentro. Viner y Balassa fueron dos figuras centrales del pensamiento económico

sobre integración regional que influyeron de forma significativa en los años iniciales de la integración en Europa. Como economistas liberales, ambos estaban mayormente preocupados por las implicaciones en el bienestar de la creación de uniones aduaneras o acuerdos comerciales preferenciales. La dimensión productiva o, en concreto, el tema del impacto de la integración sobre el desarrollo económico, no fue central en el marco explicativo de Viner, por ejemplo. No es de sorprender que estos enfoques hayan sido tan importantes en los años iniciales de la integración europea, una región deseosa de superar la crisis económica que había dejado la II Guerra Mundial, pero que, con sus diversas asimetrías, había ya alcanzado el desarrollo económico. Este no fue el caso de América Latina, que vivió un momento de fervor nacionalista y desarrollista en las décadas posteriores al fin de la II Guerra Mundial. Por ello, un aspecto que distingue las discusiones sobre integración económica en América Latina de las europeas es su relación con el tema del desarrollo. En otras palabras: la vinculación entre integración y desarrollo es central en la teorización latinoamericana sobre integración económica regional. El estructuralismo francés, con su crítica a la ortodoxia neoclásica y su preocupación con la idea de solidaridad, presenta puntos de encuentros con el pensamiento latinoamericano.

Ahora bien, cuando se analiza, no tanto las motivaciones sino la forma en que las teorías europeas explican el desarrollo de la integración regional, algunas categorías pueden tener un valor explicativo más allá de Europa. La premisa es que, a mayor nivel de abstracción de una categoría, mayores las posibilidades de su aplicación más allá de una experiencia singular de integración. La discusión en el cuarto capítulo sobre la importancia de la identidad, las narrativas y los discursos en los procesos regionales evidencia esto. La identidad ha sido una variable interviniente en los marcos explicativos

de la integración latinoamericana, incluso desde las propuestas de unidad regional del siglo xx. El tema no ha estado ausente en Europa y el embarque del constructivismo en las discusiones europeas fortaleció el debate sobre la relación entre identidad e integración. La identidad también es una variable presente en las discusiones sobre regionalismo e integración regional en África y el sureste de Asia.

Un segundo caso pueden ser los conceptos de *spill over* y *spill back*, cuyos niveles de abstracción permiten utilizarlos más allá del caso europeo. Es más complejo cuando se trata de categorías como gobernanza multinivel, que se configuran a partir de un particular momento de la integración en Europa caracterizado por la profundidad en la integración, la existencia de niveles supranacional, nacional y subnacional de decisión en el bloque regional, un fuerte liderazgo de la Comisión Europea y la existencia de un Comité de Regiones. Estos elementos que constituyen la esencia del concepto de gobernanza multinivel no están presentes en América Latina. Un concepto con menor nivel de abstracción presenta dificultades de aplicación en contextos distintos a aquel en el que surgió.

También se debe distinguir entre el uso descontextualizado y acrítico de la teoría europea y el considerar la UE como un modelo de política de integración que debe ser imitado. Esto se manifiesta de forma importante en el diseño de las instituciones en los procesos regionales. La referencia a la supranacionalidad como una necesidad para superar las limitaciones de la integración ha estado presente en las discusiones latinoamericanas, muy a pesar de que exista un caso de institucionalidad supranacional en la CAN que no ha sido exitoso.

Este libro en forma alguna se propone considerar obsoletas las teorías europeas y la experiencia de integración europea; eso sería adoptar un provincialismo y etnocentrismo invertido que se rechaza con la misma convicción con que se objeta el eurocentrismo. La UE

es una experiencia de larga trayectoria, un laboratorio que no deja de ser una referencia en los estudios de procesos asociativos en el sistema internacional. Su utilidad en el campo del regionalismo comparado es amplia. Ir más allá del eurocentrismo no es tirar al cesto el acervo teórico europeo: es contextualizarlo; evaluar el grado de abstracción de sus categorías; dejar de considerarlo un modelo o un *comparator*; no aceptar su papel de “disciplinador” de la disciplina; y, especialmente, considerar el acervo teórico propio de América Latina y el valor explicativo de muchas de las categorías en él desarrolladas.



## REFERENCIAS

- Acharya, A. (1992). Regional-Military Security Cooperation in the Third World: A Conceptual Analysis of the Relevance and Limitations of ASEAN (Association of South East Asian Nation). *Journal of Peace Research*, 29(1), 7-21. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343392029001002>
- Acharya, A. (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order*. Londres: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315796673>
- Acharya, A. (2014). "Post-Hegemonic Multilateralism". En T. Weiss y R. Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance* (pp. 191-204). Abingdon: Routledge.
- Acharya, A. (2016). Regionalism Beyond EU-Centrism. En T. A. Börzel y T. Risse, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.013.7>
- Aitken, N. D. y Lowry W. R. (1972, diciembre). A Cross-Sectional Study of the Effects of Lafta and CACM on Latin American Trade. *Journal of Common Market Studies*, 11(4), 326-336. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1972.tb00682.x>
- Albertini, M. (1980). *Lo Stato nazionale*. Nápoles: Guida.
- Alter, K. J. y Helfer, L. R. (2010, otoño). Nature or Nurture? Judicial Lawmaking in the European Court of Justice and the Andean

- Tribunal of Justice, *International Organization*, 64(4), 563-592. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680788.003.0008>
- Alter, K. J., Helfer L. R. y Saldías, O. (2012, julio). Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice, *The American Journal of Comparative Law*, 60(3), 629-664. DOI: <https://doi.org/10.5131/ajcl.2011.0030>
- Anderson, P. (1994). *The Invention of the Region*. European University Institute Working Paper EUI no. 94\2, Florencia, Italia.
- Andic, F., Andic, S., y Dosser, D. (1971). *A Theory of Economic Integration for Developing Countries Illustrated by Caribbean Countries*. Londres y Nueva York: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203838570>
- Arndt, H. W. (1994). Anatomy of Regionalism. En R. Garnaut y Drysdale, P. (Eds.), *Asia Pacific Regionalism* (pp. 89-100). Pymble: Harper Educational.
- Arrosa Soares, M. S. (s. f.). Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina. En *Centro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata*. Recuperado de [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf)
- Arroyave Quintero, M. (2014). Gobernanza multinivel y regionalización del comercio suramericano. En E. Pastrana-Buelvas y H. Gehring (eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 127-156). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Santiago de Cali.
- Aspinwal, M. D. y Schneider, G. (2000, agosto). Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration. *European Journal of Policy Research*, 38(1), 1-36. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00526>
- Axline, W. A. (1977, invierno). Underdevelopment, Dependence, and Integration: The Politics of Regionalism in the Third World. *International Organization*, 31(1), 83-105. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020818300006494>

- Axline, A. (1994). Cross-Regional Comparisons and the Theory of Regional Cooperation. En A. Axline (Ed.). *The Political Economy of Regional Cooperation* (pp. 178-224). Londres: Pinter Publishers.
- Aziz Jalloh, A. (1978, noviembre - diciembre). Integración regional en África: lecciones del pasado y perspectivas para el futuro. *Nueva Sociedad*, 39, 17-40.
- Bache, I., y Flinders, M. (2004). Multi-level Governance: Themes and Issues. En I. Bache y M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance*, (pp. 1-14). Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0001>
- Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Londres: George Allen and Unwin Ltd.
- Balassa, B. (1965). *Economic Development and Integration*. México: Cemla-Gráfica Panamericana.
- Balassa, B. (1967, marzo). Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market. *The Economic Journal*, 77(305), 1-21. DOI: <https://doi.org/10.2307/2229344>
- Balassa, B. (1974, junio). Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An appraisal of the Evidence. *The Manchester School*, 42(2), 93-135. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1974.tb00105.x>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Barnett, M., y Duvall, R. (2004). Power in Global Governance. En M. Barnett y R. Duvall (Eds.), *Power in Global Governance* (pp. 1-32), Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511491207.001>
- Bickerton C., Hodson, J. D., y Puetter, U. (2015a, julio). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703-722. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703617.003.0001>
- Bickerton C., Hodson J. D. y Puetter, U. (2015b). Something New: A Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmen-

- talism. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 731-736. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12244>
- Börzel, T. A., y van Hüllen, V. (2015). Towards a Global Script? Governance Transfer by Regional Organizations. En T. A. Börzel y V. van Hüllen (eds.), *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script* (pp. 3-21). Houndmills, Basingstoke: Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137385642.0007>
- Brand, U. (2005, febrero). Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics? *Review of International Political Economy*, 12(1), pp. 155-176. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290500049748>
- Breslin, S. y Higgott, R. (2000). Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New. *New Political Economy*, 5(3), 333-446. DOI: <https://doi.org/10.1080/713687784>
- Briceño Ruiz, J. (2001, septiembre – octubre). De la integración autonómica al regionalismo abierto: crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano. *Cuadernos Americanos*, 15(89), 98-128.
- Briceño Ruiz, J. (2003). Le libéralisme intergouvernemental et le nouveau régionalisme caribéen. *Études Internationales*, 34(3), 357-379. DOI: <https://doi.org/10.7202/038661ar>
- Briceño Ruiz, J. (2014, enero-abril). Los congresos hispanoamericanos en el siglo XIX: identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (118), 131-170.
- Briceño Ruiz, J. (2015). Saber y teoría: reconstruyendo la tradición autonómica en los estudios de integración en América Latina. En J. Briceño Ruiz y A. Simonoff, *Integración y Cooperación en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía* (pp. 29-70). Buenos Aires: Biblos.
- Briceño Ruiz, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En M. Ardila (ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina?*

- Concepciones y actores en pugna* (pp. 23-66), Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Briceño Ruiz, J. (2017). Raul Prebisch and the Theory of Regional Economic Integration. En E. M. Margulis Matias (ed.), *The Global Political Economy of Raúl Prebisch*. Abingdon: Routledge.
- Briceño Ruiz, J. y de Lombaerde, P. (2018). Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, (en prensa).
- Briceño Ruiz, J., Rivarola Puntigliano, A. y Casas Gragea, A. (2012). *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2015). *Integración y Cooperación en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49(186), 39-89.
- Bulmer, S. (2009). Politics in Time Meets the Politics of Time: Historical Institutionalism and the EU Timescape. *Journal of European Public Policy*, 16(2), 307-324. doi: <https://doi.org/10.1080/13501760802589347>
- Bulmer-Thomas. V. (1998, febrero). The Central American Common Market: from Closed to Open Regionalism. *World Development*, 26(xx2), 313-322. doi: [https://doi.org/10.1016/s0305-750x\(97\)10039-0](https://doi.org/10.1016/s0305-750x(97)10039-0)
- Burgess, M. (1993). Innocent Abroad: Federalism and the Resistance Between Party and Movement 1945-47. En P. Stirk y D. Willis (eds.), *European Unity and Disunity 1945-1957*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Burley, A. M. y Mattli, W. (1993, invierno). Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 47(1), 41-76. doi: <https://doi.org/10.1017/s0020818300004707>
- Checkel, J. T. (1999). Social Construction and Integration. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 545-560.

- Checkel, J. T. (2001). Social Construction and European Integration. En T. Christiansen, K. E. Jørgensen y A. Wiener (eds.), *The Social Construction of Europe* (pp. 50-65). Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage Publications. doi: <https://doi.org/10.4135/9781446221105.n4>
- Checkel, J. T. (2006, febrero). *Constructivist approaches to European integration*. Arena Working Paper, Department of Political Science, University of Oslo, Oslo, Noruega.
- Cisneros, A. y Campbell, J. (1996, julio-diciembre). El Mercosur: Regionalismo Abierto o un Building Block. *Boletim de Integração Latino-Americana*, 19.
- Comisión Económica para América Latina, Cepal (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina, Cepal (1974). *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica Para América Latina, Cepal (1994). *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Económica Para América Latina, Cepal (1998). *Estudio Económico de América Latina (1949)*. En *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal. Textos seleccionados*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Cooper, C. A. y Massell, B. F. (1966, octubre). Toward A General Theory of Customs Unions for Developing Countries. *The Journal of Political Economy*, 73(5), 461-476. doi: <https://doi.org/10.1086/259070>
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F., van Langenhove, L. y Baert, F. (2010, julio). The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. *Review of International Studies*, 36(3), 731-753. doi: <https://doi.org/10.1017/s0260210510000707>
- De Melo, J., Panagariya, A. y Rodrik, D. (1993). *The New Regionalism: A Country Perspective*, Policy, Research Working Papers; no. wps 1094. Trade policy. Washington, D. C.: World Bank.

- Delgado Rojas, J. (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*. San José, Costa Rica: Editorial ucr.
- Deutsch, K. W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2001). *What's new in the new regionalism in the Americas?*, Intal, ITD- STA Working Paper 6, Buenos Aires.
- Economic Commission for Latin America, Eclac (1950). *Report of the Economic Commission for Latin America (Third Session) (15 June 1949 - 21 June 1950)*. Economic and Social Council, Official Records: Eleven Sessions, Supplement 9. Nueva York: Naciones Unidas.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European Integration. A Reader*. Houndmills: Palgrave, Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-0-230-20933-6>
- Ethier, W. J. (1998a, diciembre). Regionalism in a Multilateral World. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1214-1245. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.128408>
- Ethier, W. J. (1998b, julio). The New Regionalism. *The Economic Journal*, 108(449), 1149-1161.
- Fagbayibo, B. (2013). Looking back, thinking forward: Understanding the feasibility of normative supranationalism in the African Union. *South African Journal of International Affairs*, 20(3), 411-426. DOI: <https://doi.org/10.1080/10220461.2013.841801>
- Fajnzylber, F. (1990, agosto). Industrialización en América Latina: De la 'caja negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la Cepal*.
- Fawcett, L. (2004, mayo). Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429-446. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2004.00391.x>
- Featherstone, K. y Radaelli, C. M. (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- Figari, G. M. (2003, abril). *Una política exterior integral*. Serie Documentos de Trabajo, n.º 2. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (Idisco), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- Fioramonti, L. y Mattheis, F. (2016). Is Africa Really Following Europe? An Integrated Framework for Comparative Regionalism. *Journal of Common Market Studies*, 54(3), 674-690. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12307>
- Foucault, M. (1971). Nietzsche, la généalogie, l'histoire. En S. Bachelard et al. (eds.) *Hommage à Jean Hyppolite* (pp. 145-171). Paris: Presses Universitaires de France.
- Foucault, M. (2008). *Arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Garrett, G. y Weingast, B. (1993). Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. En J. Goldstein y R. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy* (pp. 173-206). Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Garrett, G. (1995, invierno). The Politics of Legal Integration in the European Union. *International Organization*, 49(1), 171-181. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001612>
- Gehrels, F. (1956-1957). "Customs Union from a Single-Country Viewpoint". *The Review of Economic Studies*, 24(1), 61-64.
- Grieco, J. (1990). *Cooperation Among Nations*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.
- Guerra Borges, A. (2004). América Latina regionalizar la globalización. De la trayectoria histórica a la utopía convocante. *Economía UNAM*, 1(2), 115.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950, 1957*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Haas, E. B. (1964). *Technocracy, Pluralism and the New Europe in A New Europe*. Boston: Graubard S. R.
- Haas, E. B. (1967, junio). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315-343. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1967.tb01153.x>

- Haas, E. B. (1971). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. En L. N. Lindberg y S. A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research* (pp. 3-44). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Haas, E. B. (1975). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Haas, E. B. (1976, primavera). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 173-212. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020818300018245>
- Haas, E. B. y Schmitter, P. C. (1964, otoño). Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300025297>
- Haberler, G. (1933). *Der Internationale Handel: Theorie der Weltwirtschaftlichen Zusammenhänge Sowie Darstellung und Analyse der Aussenhandelspolitik*, Berlín: Heidelberg Springer.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1996). *Political science and the three new institutionalisms*. MPIfG discussion paper, n.º 96/6 Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG).
- Hazelwood, A. (1979, septiembre). The End of the East African Community: What Are the Lessons for Regional Integration Schemes? *Journal of Common Market Studies*, 8(1), 40-58. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1979.tb00827.x>
- He, B. (2004, marzo). East Asian ideas of regionalism: a normative critique. *Australian Journal of International Affairs*, 58(1), 105-125. DOI: <https://doi.org/10.1080/1035771032000184791>
- Hettne, B. (2001). Europe: Paradigm and Paradox. En M. Schulz, F. Söderbaum y J. Ojendal (eds.), *Regionalization in a Globalizing World*. Londres; Zed Books.
- Hettne, B. (1994). The New Regionalism: Implications for Development. En B. Hettne y A. Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security* (pp. 1-45). Helsinki: The United Nations University, Wider.

- Hettne, B. (2002). The Europeanisation of Europe: Endogenous and Exogenous Dimensions. *Journal of European Integration*, 24(4), 325-340. DOI: <https://doi.org/10.1080/0703633022000038968>
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472. DOI: <https://doi.org/10.1080/713687778>
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2006). Regional Cooperation: A Tool for Addressing Regional and Global Challenges. En Secretariat of The International Task Force on Global Public Goods (Eds.), *Expert Paper Series Seven: Cross-Cutting Issues* (pp. 179-244). Estocolmo: Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods.
- Hirschman, A. O. (1968). The Political Economy of import-substituting industrialization in Latin American. *Quarterly Journal of Economics*, 82(1), 1-32. DOI: <https://doi.org/10.2307/1882243>
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2002, julio). Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, 46(3), 688-698. DOI: <https://doi.org/10.2307/3088408>
- Hix, S., Noury, A. y Roland, G. (2005). Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001. *British Journal of Political Science*, 35(2), 209-234. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123405000128>
- Hoffman, S. (1966, spring). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 2, 862-915.
- Hojman, D. E. (1981, diciembre). The Andean Pact: Failure of a Model of Economic Integration? *Journal of Common Market Studies*, 20(2), 139-160. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1981.tb00255.x>

- Hooghe, L. y Marks, G. (2009, enero). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123408000409>
- Hufty, M. (2007). L'objet 'gouvernance'. En M. Hufty et al., *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept* (pp. 13-28). París: Karthala.
- Hurrell, A. (1995, octubre). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-358. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0260210500117954>
- Inoguchi, T. (2011). Japanese Ideas of Asian Regionalism. *Japanese Journal of Political Science*, 12(2), 233-249. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1468109911000053>
- Jaber, T. A. (1971, noviembre). La importancia de la teoría tradicional de la integración para los países subdesarrollados. *Revista de la Integración*, 9, 157-175.
- Jachtenfuchs, M., Diez, T. y Jung, S. (1998). Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order. *European Journal of International Relations*, 4(4), 409-445. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066198004004002>
- Jaguaribe, H. (1956, enero-febrero). A denúncia de Joao Neves. *Cadernos de Nosso Tempo*, 2, 83-100.
- Jaguaribe, H. (1968). *Desarrollo económico y desarrollo político*. Buenos Aires: Eudeba.
- Jaguaribe, H. (1979, abril-junio). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- Jaguaribe, H. (1986). Autonomia periférica y hegemonia cêntrica. En H. Jaguaribe, *Novo cenário internacional. Conjunto de estudos*. Río de Janeiro: Guanabara.
- Jaguaribe, H. (1987). A integração Argentina-Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 10(117-118), 39-59.

- Jaguaribe, H. (1996). Significação e alcance do Mercosul. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 2(3), 15-29.
- Jenson, J. y Mérand, F. (2010). Sociology, institutionalism and the European Union. *Comparative European Politics*, 8(1), 74-92. DOI: <https://doi.org/10.1057/cep.2010.5>
- Johnson, H. (1965, junio). An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions. *Journal of Political Economy*, 73(3), 256-283. DOI: <https://doi.org/10.1086/259014>
- Hussein, K. y Menon, A. (2003). The Principal-Agent Approach and The Study of the European Union: Promise Unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 10(1), 121-139. DOI: <https://doi.org/10.1080/1350176032000046976>
- Katzenstein, P. J. (1996). *Regionalism in Comparative Perspective*. *Arena Working Papers WP 96/1*, UIO, Faculty of Social Sciences, Arena Centre for European Studies. Recuperado de [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1996/96\\_01.html](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1996/96_01.html)
- Katzenstein, P. (2005). *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, R. y Hoffman, S. (1990). Community Politics and Institutional Change. En W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*. Londres y Nueva York: Pinter.
- Kincaid, H. (2004). Contextualism, explanation and the social sciences, *Philosophical Explorations*, 7(3), 201- 218. DOI: <https://doi.org/10.1080/1386979045000258312>
- Kindleberger, C. P. (1986). *The World in Depression, 1929-1930*. Berkeley: University of California Press.
- Krasner, S. (1993). Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra Fría. En G. Vega Cánovas (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte* (pp. 74-75). México: El Colegio de México.
- Krishnan-Kutty, G. (1999). *Thoughts of Francois Perroux and Raul Prebisch on development strategy of Third World Countries*. Nueva Delhi: Northern Book Center.

- Kuwayama, M. (1993, septiembre). *Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción internacional*. Documento de trabajo n.º 20, Cepal, Santiago.
- Lawrence, R. Z. (1996). *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Nueva York: The Brookings Institution.
- Lefkofridi, Z. y Schmitter, P. C. (2014). Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis. *European Political Science Review*, 7(1), 3-22. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1755773914000046>
- Legro J. W. y Moravcsik, A. (1999, otoño). Is Anybody still a Realist? *Quarterly Journal: International Security*, 24(2), 5-55. DOI: <https://doi.org/10.1162/016228899560130>
- Leiva, F. I. (2008). *Latin American Neoliberalism. The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.
- Levi, L. y Spinelli, A. (1993). Mario Albertini and the Italian Federalist School: Federalism as Ideology. En A. Bosco (ed.), *The Federal Idea. The History of Federalism since 1945*, Vol. 2. Londres y Nueva York: Lothian Foundation.
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Linder, S. B. (1967). Uniones aduaneras y desarrollo económico. En M. S. Wionczek (ed.), *Integración de la América Latina* (pp. 15-25). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lipsey, R. G. y Lancaster, K. (1956-1957). The General Theory of Second Best. *The Review of Economic Studies*, 24(1), 11-32.
- Lizano, E. (1998). El regionalismo abierto. *Revista del Incae*, 10(2), 23-38.
- Lizano, E. y Willmore, L. N. (1975, marzo). Second Thoughts on Central America: The Rosenthal Report. *Journal of Common Market Studies*, 13(3), 280-307. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1975.tb01025.x>

- Lorenzini, M. E. (2014, junio). Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Hélio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas. En A. Simonoff (comp.), *Los pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe; Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales, Cuaderno de Trabajo no. 8* (pp. 14-33). La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- Malamud, A. (2008). La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización. En G. Jaramillo (comp.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: Flacso.
- Malamud, A. (2011, julio-diciembre). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2006, abril-junio). La experiencia de integración europea y el potencial de Integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 48(151), 3-31. DOI: <https://doi.org/10.2307/4151099>
- Mangabeira Unger, R. (2004). *Social Theory: Its Situation and Its Task*. Nueva York: Verso.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Marchal, A. (1965). *L'intégration territoriale*. París: Presses Universitaires de France.
- Marchal, A. (1970). *Integración y Regionalización de la Economía Europea*. Madrid: Seminarios y Ediciones S. A.
- Mariano, M. y Pasquariello Mariano, M. (2002, mayo-agosto). As teorías de integração regional e os Estados subnacionais. *Revista Impulso*, 13(31), 47-69.
- Marks, G. (1993), 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, en: Cafruny, Alan y Glenda Rosenthal (eds), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner y Harlow: Longman.

- Marks, G. y Hooghe, L. (2004). Contrasting Visions of Multi-Level Governance. En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 15-30). Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>
- Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. (1996, septiembre). European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multilevel Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-377. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-0-230-20933-6\\_15](https://doi.org/10.1007/978-0-230-20933-6_15)
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration, Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayobre J. Herrera, F., Sanz De Santamaría, C. y Prebisch, R. (1965). *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meade, J. E. (1955). *Theory of Customs Unions*. Amsterdam: North-Holland Pub. Co.
- Mejía Herrera, O. J. (2008). *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica)*. León, Nicaragua: Editorial Universitaria, UNAM.
- Mikesell, R. F. (1963). The Theory of Common Markets as Applied to Regional Arrangements Among Developing Countries. En R. Harrod y D. Hague (eds.), *International Trade Theory in a Developing World* (pp. 205-229). Londres: Macmillan.
- Milward, A. S. (1993). *The European Rescue of Nation-State*. Londres: Routledge, 1992.
- Mitrany, D. (1975). *The Functional Theory of Politics*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Moncarz, R. (1973, diciembre). Monetary Aspects of the Central American Common Market. *Journal of Common Market Studies*, 12(2), 196-204. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1973.tb00696.x>
- Moravcsik, A. (1993, diciembre). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.

- Journal of Common Market Studies*, 31(4), 485-486. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (1999, primavera). A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. *International Organization*, 53(2), 267-306. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081899550887>
- Moravcsik, A. (2001). Bringing Constructivist Integration Theory Out of the Clouds: Has it Landed Yet? *European Union Politics*, 2(2), 226-240.
- Moravcsik, A. (2003). Liberal International Relations Theory. En C. Elman y M. Fendius Elman (eds.), *Progress in International Theory. Appraising the Field* (pp. 159-160). Cambridge: MIT Press.
- Moravcsik, A. y Schimmelfennig, F. (2009). Liberal Intergovernmentalism. En A. Wiener y T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (pp. 45-67), Oxford, Oxford University Press.
- Murray, P. (2010). Comparative Regional Integration in the EU and East Asia: Moving beyond Integration Snobbery. *International Politics*, 47(3/4), 308-323. DOI: <https://doi.org/10.1057/ip.2010.13>
- Navari, C. (1995). David Mitrany and International Functionalism. En D. Long y P. Wilson (eds.), *Thinkers of the Twenty Years' Crisis*. Oxford: Clarendon Press.
- Neufeld, M. (1995). *The Restructuring of International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumann, I. B. (1994). A Region-Building Approach to Northern Europe. *Review of International Studies*, 20, 53-74. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0260210500117784>
- Neumann, I. B. (1992). A Nordic and/or a Baltic Sea Region? The Discursive Structure of Region-Building. En C. Wellmann (ed.), *Baltic Sea Region: Conflict or Cooperation?* (pp. 69-70). Abingdon: Routledge.

- Neumann, I. B. (1999). Making Regions: Northern Europe. En *Uses of the Other: "The East" in European identity* (pp. 113-142). Manchester: Manchester University Press.
- Nolte, D. (2016). Regional Governance from a Comparative Perspective. En V. M. González-Sánchez (ed.), *Economy, Politics and Governance Challenges for the 21st Century* (pp. 1-16). Nueva York: Nova Science Publishers.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (ed.) (1968). *International Regionalism: Readings*. Cambridge: Harvard University - Center for International Affairs, Little, Brown.
- Nye, J. (1970, agosto). Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model. *International Organization*, 24(4), 796-835. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020818300017537>
- Ocampo, J. A. (2001, diciembre). Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de la Cepal*, (75), 26.
- Onuf-Greenwood, N. (1989) *The World of Our Making*. Columbia: South Carolina University Press.
- Ortiz Rosales, R. E. (1989, julio-diciembre). El Fondo Monetario Internacional y la integración económica centroamericana. Una perspectiva teórica. *Economía. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas*, 27(101-102), 14-51.
- Pagden, A. (2002). *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paikin, D., Perrotta, D. y Porcelli, E. (2016, enero-junio). Pensamiento latinoamericano para la integración. *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 8(15), 49-80.
- Palacios, J. J. (1995, abril). El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio. *Comercio Exterior*, 45(4), 295-302.

- Panikkar, K. M. (1948). Regionalism and World Security. En Panikka, K. M., et al. *Regionalism and Security*. Nueva Delhi: Indian Council of World Affairs.
- Parsons, C. (2002, diciembre). Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. *International Organization*, 56(1), 47-84. doi: <https://doi.org/10.1162/002081802753485133>
- Parsons, C. (2003). *A Certain Idea of Europe*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Payne, A. y Gamble, A. (1996). The Political Economy of Regionalism and World Order. En A. Payne y A. Gamble (eds.), *Regionalism and World Order* (pp. 1-20). Londres: Macmillan.
- Pentland, C. (1975). Functionalism and Theories of International Political Integration. En A. J. R. Groom y P. Taylor, *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*. Londres: University of London Press.
- Perroux, F. (1967). ¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración? *Revista de la Integración*, (1), 9-39.
- Phelan, W. (2014). Enforcement and Escape in the Andean Community: Why the Andean Community of Nations is Not a Replica. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 840-856. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.12222>
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123-163. doi: <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145/1), 83-100.
- Pollack, M. A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pollack, M. A. (2009). The New Institutionalisms and European Integration. En A. Winer y T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (2<sup>da</sup> ed.). (pp. 125-143). Nueva York: Oxford University Press.

- Powell, W. W. y Dimaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Prebisch, R. (1954). *iv Reunión Extraordinaria del Consejo Económico y Social de la Organización de Estados Americanos*. Quitandinha, Brasil, p. 378.
- Prebisch, R. (1959a, mayo). El Mercado Común Latinoamericano. *Comercio Exterior*, 9(5), 258-261.
- Prebisch, R. (1959b, septiembre). El Mercado Común Latinoamericano. *Comercio Exterior*, 9(9), 509-513.
- Prebisch, R. (1962). Reflexiones sobre la integración latinoamericana. *Revista de Economía y Estadística*, 6(1), 175-188.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1964). *Nueva política comercial para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1982). *Contra el monetarismo*. Buenos Aires: CID.
- Prebisch, R. (1983, abril-junio). Cinco Etapas de mi Pensamiento Económico. *Trimestre Económico*, 50(2)(198), 346.
- Prebisch, R. (1985, enero-febrero). Crisis mundial y nuevas fórmulas para la integración. *Integración Latinoamericana*, 10(98), 50-55.
- Prebisch, R. (1996, enero-marzo). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 63(1)(249), 175-245. DOI: <https://doi.org/10.2307/3466824>
- Puig, J. C. (1971). La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, 39/40, 60-66.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Puig, J. C. (1986, enero-febrero). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo xx. *Integración Latinoamericana*, 11(109), 40-62.

- Reynolds, C. W. (1997). *Open Regionalism. Lessons from Latin America for East Asia*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper n.º 241, agosto, p. 2.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Riggirozzi, P. (2010). *Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a New Synthesis*. Buenos Aires, LATN Working Paper no.130, abril.
- Riggirozzi, P. (2012). Reconstructing regionalism: What Does Development Have to Do with it?. En D. Tussie y P. Riggirozzi (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 17-39). Dordrecht: Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_2)
- Risse, T. (2009). Social Constructivism and European Integration. En A. Winer y T. Diez (Eds.), *European Integration Theory* (2. ed.) (pp. 159-176). Nueva York: Oxford University Press.
- Rivarola Puntigliano, A. y Briceño Ruiz, L. (2013). *The Resilience of Regionalism in Latin America. Autonomy and Development*. Basingstoke: Palgrave.
- Rodríguez, O. (2001, febrero). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*, 5(2), 100-112.
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México: Siglo XXI.
- Rosales, O. (1985, abril). Balance y renovación del paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. *Revista de la Cepal*, 34,19-36.
- Rosamond, B. (2007). European Integration and the Social Science of EU Studies: The Disciplinary Politics of a Subfield. *International Affairs*, 83(2), 231-252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00616.x>
- Rosamond, B. (2016). Brexit and the Problem of European Disintegration. *Journal of Contemporary European Research*, 12(4), 864-871.
- Rosenau, J. y Czempiel, O. E. (eds.) (1992). *Governance without government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rosenthal, G. (2003). Eclac: A Commitment to a Latin American Way toward Development. En Y. Berthelot (ed.), *Unity and diversity in development ideas: perspectives from the UN regional commissions* (pp. 168-232). Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Ruiz Díaz Labrano, R. (1999). Mercosur, necesidad de un tribunal de carácter supranacional. *Azpilcueta*, 14, 29-37.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagonónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(21), 159-194.
- Russett, B. M. (1967). *International Regions and the International System: A Study in Political Ecology*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (1993). Resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch. *Revista de la Cepal*, 50, 21-40.
- Sanahuja, J. A. (2009). "Del regionalismo abierto" al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, (7), 11-54.
- Sánchez, R. (2003). Rebuilding the Central American Bloc in the 1990s: An Intergovernmentalist Approach to Integration. En F. Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Londres: Ashgate.
- Sandholtz, W. y Zysman, J. (1989, octubre). 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics*, 42(1), 1-30.
- Santos, B. (2005, octubre). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.979>
- Saurugger, S. (2009). Sociological Approaches in EU Studies. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 935-949. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760903090468>
- Saurugger, S. (2014). Constructivism and public policy approaches in the EU: from Ideas to Power Games. *Journal of European Public Policy*,

- 20(6), 888-906. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781826>
- Scharfstein, B. A. (1991). *The Dilemma of Context*. Nueva York: New York University Press.
- Scheingold, S. A. (1971). *The Law in Political Integration: The Evolution and Integrative Implications of Regional Legal Processes in the European Community*. Cambridge: Harvard University Center for International Affairs.
- Schiff, M. y Winters, L. A. (1998). Dynamics and Politics in Regional Integration Arrangements: An Introduction. *The World Bank Economic Review*, 12(2), 177-195. DOI: <https://doi.org/10.1093/wber/12.2.177>
- Schimmelfennig, F. (2014). European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism. *Journal of European Integration*, 34(3), pp. 321-333. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.886399>
- Schimmelfennig, F. (2015a). Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis. *Journal of European Public Policy*, 22(2), 177-195. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994020>
- Schimmelfennig, F. (2015b). What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 723-730. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12234>
- Schmitter, P. (1970, autumn). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, (24), 836-865. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020818300017549>
- Schmitter, P. (1975). La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en la integración centroamericana. En F. E. Lizano (ed.), *La integración económica centroamericana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitter, P. (2002). Neo-neo-funcionalismo. Working paper para publicar en A. Wiener y T. Diez (eds.) *European Integration Theory*, Oxford:

- Oxford University Press. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/8cd7/7e67e8e1a96f81e80a0dcf5aebf78f32238e.pdf>
- Schmitter, P. C. (2008). On the Way to a Post-Functionalist Theory of European Integration. *British Journal of Political Science*, 39(1), 211-215.
- Schmitter, P. C. y Haas, E. B. (1964). Méjico y la integración económica latinoamericana. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 4, 111-169. DOI: <https://doi.org/10.2307/3465849>
- Schmitter, P. C. y Lefkofridi, Z. (2016). Functionalism as a Theory of Disintegration. *Chinese Political Science Review*, 1(1), 1-29.
- Schmitter, P. C. y Kim, S. (2005). *The Experience of European Integration and the potential of Northeast Asia Integration*. East West Center Working paper, n.º 10, agosto 2005. Honolulu: East West Center.
- Schwok, R. (2005). *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*. París: Editions Montchrestien.
- Segal, A. (1967, marzo). The Integration of Developing Countries: Some Thoughts on East Africa and Central America. *Journal Of Common Market Studies*, 5(3), 252-282. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1967.tb01149.x>
- Sending, O. J. y Neumann, I. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly*, 50,651-672. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00418.x>
- Serbin, A. (2011, octubre). *Los nuevos escenarios de globalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en marco del regionalismo sudamericano*, Documento Cries no 17. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).
- Singer, H. W. (1950). *Postwar Price Relations in Trade between Underdeveloped and Industrialized Countries*. Nueva York: United Nations.
- Skinner, Q. (1969). Meaning and Understanding in the History of Ideas. *History and Theory*, 8(1), 3-53. DOI: <https://doi.org/10.2307/2504188>

- Söderbaum, F. (2013). *What's Wrong with Regional Integration? The Problem of Eurocentrism*, EUI Working Paper RSCAS 2013/64, Florencia (Italia).
- Spinelli, A. y Rossi, E. (1989). *Il manifesto de Ventotene*. Pavia.
- Steiner, G. (2015). *The Idea of Europe. An Essay*. Nueva York: The Overlook Press.
- Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism. En D. Della Porta y M. Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in Social Sciences: A Pluralist Perspectives* (pp. 118-138). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunkel, O, Inotai, A. y Hettne, B. (1999). *Globalism and the New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Taylor, P. (1975). Functionalism and Strategies for International Cooperation. En A. J. R. Groom y P. Taylor, *Functionalism. Theory and Practice in International Relations* (pp. 79-91). Londres: University of London Press.
- Têlo, M. (ed.) (2007). *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (2. ed.). Aldershot: Ashgate.
- Terada, T. (1998). The Origins of Japan's Apec Policy: Foreign Minister Takeo Miki's Asia-Pacific Policy and Current implications. *The Pacific Review*, 11(3), 337-363. doi: <https://doi.org/10.1080/09512749808719261>
- Tsebelis, G y Garrett, G. (2001, primavera). The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, 55(2), 357-390.
- Tussie, D. y Riggirozzi, P. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En D. Tussie y P. Riggirozzi (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 1-16). Dordrecht: Springer. doi: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_1)
- Vacchino, J. M. (1981). *Integración Económica Regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

- Vacchino, J. M. (1982, enero-junio). Teorías, esquemas y experiencias de integración económica regional. *Mundo Nuevo*, 5(15-16), 154-182.
- Vargas-Hidalgo, R. (1979). The Crisis of the Andean Pact: Lessons for Integration Among Developing Countries. *Journal of Common Market Studies*, 17(3), 213-226. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1979.tb00619.x>
- Väyrynen, R. (1997). *Post-hegemonic and post-socialist regionalism: A comparison of East Asia and Central Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame, Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies.
- Veiga, P. y Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: Origens, Iniciativas E Dilemas*, No. 82. Chile: Cepal Serie Comercio Internacional.
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina Colección Hacia la integración iberoamericana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vigevani, T., De Mauro Favaron, G., Ramanzini Júnior, H. y Alves Correia, R. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1), 5-27. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0034-73292008000100001>
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment.
- Vollaard, H. (2014, septiembre). Explaining European Disintegration. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1142-1159. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12132>
- Warleigh-Lack, A. y Rosamond, B. (2010). Across the EU Studies–New Regionalism Frontier: Invitation to a Dialogue Across the EU Studies–New Regionalism. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 993-1013. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02083.x>
- Weiler, J. (1981, enero). The Community System: The Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, 1(1), 267–306. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/1.1.267>

- Wend, A. (1994). Collective Identity Formation and Inter-State Relations. *American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wionczek, M. S. (1970, septiembre). The Rise and the Decline of Latin American Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, 9(1), 49-66.
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, O. R. (1999, otoño). Comment on Andrew Moravcsik. A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. *International Organization*, 53(4), 805-809.

# ÍNDICE ANALÍTICO

## A

- Acta Única Europea, 20, 67, 95, 111, 177
- Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), 46, 69
- Acuerdos Norte-Sur, 70, 71
- Alta política, 101, 115
- Aprendizaje social, 137
- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 81, 145
- Argumento de la eficiencia, 63
- Asia Pacífico, 10, 67, 72, 73, 75
- Asociación Caribeña de Libre Comercio (Carifta), 21
- Asociación de Estados del Sureste de Asia (ASEAN), 22, 67, 116, 181
- Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), 107, 113
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 21, 26, 67, 117, 180
- Asociación Sursasiática de Cooperación Regional (ASARC), 22
- Autarquía, 34, 58, 120
- Autonomía, 4, 10, 34, 35, 36, 110, 112, 115, 116, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 145, 148, 149, 165, 170, 186

## B

- Baja política, 101, 115
- Banco Central Europeo, 115
- Brexit, 19, 97

## C

- Ciclo de iniciación, 96
- Ciclo transformativo, 96

- Comercialismo, 45, 46, 83, 122
- Comercio, 48, 56, 60, 61, 62, 67, 69, 70, 76, 77, 80, 82, 109, 110, 171
- Comercio electrónico, 71
  - Creación de comercio, 46, 47, 54
  - Desvío de comercio, 43, 45, 46, 47, 48, 54
  - Libre comercio, 19, 21, 22, 24, 25, 35, 43, 47, 50, 52, 55, 60, 62, 64, 65, 67, 71, 74, 75, 79, 107, 126, 145, 181
- Comisión Económica para América Latina (Cepal), 10, 11, 14, 23, 35, 36, 44, 47, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 73, 74, 75, 76, 118, 119, 146, 149, 173
- Commonwealth*, 51
- Compartimientos estancos, 61, 62
- Comunidad Andina (CAN), 25, 28, 116, 179, 180, 181, 182, 183, 188
- Comunidad de África Oriental (EAC), 21
- Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Ecowas), 22
- Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), 19, 20, 92, 159, 180
- Comunidad Económica Europea (CEE), 33, 107, 113
- Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC), 22
- Comunidades europeas, 10, 44, 158
- Concertación, 14, 101, 125
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 54, 49
- Consenso de Washington, 73, 74, 79
- Constructivismo, 10, 21, 37, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 145, 167, 188
- Constructivismo blando, 135
  - Constructivismo crítico/radical, 139
  - Constructivismo social, 133, 134
- Contextualismo, 31
- Continentalismo, 51
- Cooperación, 12, 14, 22, 69, 71, 72, 80, 88, 89, 93, 99, 101, 102, 103, 112, 120, 122, 123, 125, 131, 143, 146, 147, 165, 166, 177
- Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (Cusfta), 67

## D

- Desarrollo, 10, 32, 35, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 54, 55, 57, 58, 59, 66, 72, 73, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 83, 118, 121, 125, 126, 131, 148, 149, 173, 187
- Desarrollo económico, 13, 35, 41, 43, 44, 45, 54, 55, 59, 65, 70, 76, 79, 83, 148, 187
  - Desarrollo industrial, 47, 58, 60, 62, 64

Polos de desarrollo, 45, 49  
Economía del desarrollo, 54, 173  
Dicotomía centro-periferia, 59

## E

Equilibrios macroeconómicos, 74  
Equivalentes funcionales, 118, 119  
Estado nación, 13, 14, 20, 23, 29, 32, 33, 34, 35, 38, 49, 85, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 99, 100, 101, 105, 116, 119, 126, 149, 171, 178, 180, 186  
Estructuralismo cepalista, 4, 60, 61, 73  
Estructuralismo francés, 21, 44, 45, 46, 48, 64, 65, 66, 187  
Estructuralismo latinoamericano, 45, 65, 78  
Eurocentrismo, 4, 10, 11, 14, 24, 25, 26, 28, 31, 36, 38, 39, 40, 66, 181, 185, 188, 189  
Eurocentrismo inverso, 4, 36  
Excedente estructural, 65  
Exportaciones, 48, 58, 59, 62, 63, 66, 73, 76, 77, 78  
Externalidades negativas, 102, 186  
Externalidades positivas, 109, 110

## F

Federalismo, 10, 20, 29, 87, 88, 89, 185  
Funcionalismo, 4, 10, 87, 88, 89, 185

## G

Globalización, 13, 22, 39, 69, 70, 75, 77, 79, 102, 146, 174, 186  
Gobernanza, 10, 11, 13, 14, 21, 28, 29, 81, 97, 109, 110, 115, 151, 164, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 182, 183, 188  
Gobernanza multinivel, 10, 11, 21, 28, 29, 176, 177, 178, 179, 182, 183, 188  
Guerra de la Triple Alianza, 30  
Guerra del Pacífico, 30

## H

Heterogeneidad estructural, 56, 77

## I

Identidad, 14, 37, 39, 75, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 148, 156, 178, 182, 187, 188  
Individualismo metodológico, 132, 133, 135

- Industrialización, 23, 35, 38, 44, 47, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 74, 75, 76, 118
- Industrialización con sustitución de importaciones (isi), 44, 57, 58, 61, 62, 63, 76
- Industrialización regional, 64, 75
- Institucionalismo, 10, 21, 153, 154, 157, 158
- Institucionalismo histórico, 154, 156, 157, 169, 171
- Institucionalismo racional, 33, 154, 155, 156
- Institucionalismo sociológico, 154, 155, 167, 168, 170
- Instituciones *de novo*, 115
- Integración
- Demanda de integración, 69, 108, 109, 114
- Integración *de facto*, 75
- Integración económica, 10, 12, 14, 21, 25, 35, 36, 39, 43, 44, 45, 48, 53, 54, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 70, 72, 75, 76, 78, 98, 146, 148, 149, 187
- Integración europea, 4, 10, 12, 14, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 35, 67, 87, 90, 93, 94, 96, 97, 100, 115, 118, 130, 131, 135, 136, 153, 158, 159, 163, 164, 172, 177, 179, 180, 187, 188
- Integración impulsada por política, 75
- Integración mundial (mundialismo), 49
- Integración política, 12, 35, 82, 90
- Integración profunda, 69, 70, 71, 83
- Integración regional, 4, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29, 32, 33, 36, 41, 43, 44, 45, 54, 59, 60, 65, 67, 68, 75, 79, 80, 82, 83, 87, 90, 92, 94, 97, 99, 101, 102, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 119, 122, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 135, 145, 146, 149, 178, 179, 181, 185, 187, 188
- Integración social, 53
- Intergubernamentalismo, 4, 10, 14, 20, 87, 90, 99, 101, 115, 115, 116, 126, 178, 179, 180, 186

## L

- Liberalismo, 82
- Liberalismo intergubernamental, 4, 10, 21, 25, 36, 38, 101, 102, 103, 105
- Liberalización arancelaria, 44, 72
- Libre comercio, 19, 21, 22, 24, 25, 35, 43, 47, 50, 52, 55, 60, 62, 64, 65, 67, 71, 74, 75, 79, 107, 126, 145, 181

**M**

- Mecanismo de Estabilidad Europea, 115
- Mercado, 35, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 50, 53, 60, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 73, 74, 76, 81, 108, 109, 112, 113, 122, 126, 142, 155, 174
  - Mercado común, 35, 50, 60, 62, 63, 64
  - Mercado común latinoamericano, 35, 44, 60, 64
  - Mercado Común Centroamericano (mcca), 21, 37, 67
  - Mercado Común del Sur (Mercosur), 14, 22, 24, 25, 28, 30, 67, 79, 183
  - Mercado común europeo, 60
  - Mercado interno, 60, 166
  - Mercado mundial, 47, 56, 64, 73
  - Mercado nacional, 61
  - Mercado regional, 53, 113
  - Mercado único, 20, 39, 67, 183
- Método liberal de integración, 52
- Modelo primario exportador, 57
- Multipolaridad, 13

**N**

- Nacionalismo, 23, 30, 33, 37, 88, 115, 118, 119, 139
  - Supranacionalismo, 158, 159, 160, 162
- Neoestructuralismo, 73, 74, 77
- Neofuncionalismo, 4, 10, 20, 23, 25, 29, 30, 37, 37, 38, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 101, 102, 105, 117, 178, 185
- Neo-neo-funcionalismo, 95, 96
- Nuevo intergubernamentalismo, 114, 115, 116, 180
- Nuevo regionalismo, 12, 13, 22, 39, 45, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 78, 79, 81, 83, 131, 145

**O**

- Oferta(s) de integración, 110, 111, 112, 114
- omc-plus, 71
- Organización de Cooperación de Shanghái, 22
- Organización de Estados Americanos (oEA), 145
- Organización de las Naciones Unidas (onu), 55
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (otan), 145
- Organización Mundial del Comercio (omc), 71, 78, 79

**P**

Pacto Andino, 67, 75

Países en (vías de) desarrollo, 54, 55, 57, 70, 79, 92, 144

Parlamentos regionales, 28, 29

*Parochialism*, 30, 31

*Paymaster*, 112, 114

Permisibilidad internacional, 114

Polo de desarrollo, 49

*Priming cycle*, 96

Proteccionismo, 62, 63, 73, 80, 102

Provincianismo, 11, 30, 31, 39

**R**

Racionalismo, 133, 135

Realismo, 120

    Neorealismo, 99

    Realismo clásico, 99

Región, 138, 139

    Región internacional, 9, 12, 129

Regionalismo, 12, 13, 14, 22, 26, 27, 31, 32, 33, 39, 40, 43, 67, 68, 101, 125, 130, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 173, 176, 188

    Regionalismo abierto, 10, 45, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 83

    Regionalismo autónomo, 144, 145

    Regionalismo comparado, 12, 40, 181, 189

    Regionalismo cerrado, 45, 68

    Regionalismo latinoamericano, 35, 79, 116, 145, 146, 149

    Regionalismo poshegemónico, 45, 79, 81, 82, 83

    Regionalismo posliberal, 79, 80, 81, 82

Regionalización, 13, 69, 141

Región internacional, 9, 12, 129, 138, 139, 142

Relaciones internacionales, 4, 12, 20, 21, 33, 99, 102, 130, 131, 132, 133, 173

**S**

Segunda Guerra Mundial, 22, 54, 56, 58, 87, 100, 187

Servicio de Acción Externa Europea, 115

Sociología histórica, 169

*Spill around*, 37, 94

*Spill back*, 38, 40, 94, 97, 98, 188  
*Spill over*, 23, 36, 37, 40, 91, 92, 93, 95, 97, 101, 106, 117, 118, 171, 188  
Subdesarrollo, 54, 57, 65  
Supranacionalidad, 11, 14, 24, 28, 29, 30, 151, 153, 159, 160, 179, 180,  
181, 182, 188  
Supranacionalismo decisonal, 158, 159, 160, 162  
Supranacionalismo normativo, 158, 159, 160  
Sur global, 9, 10, 11, 30, 32, 33, 34, 36, 175, 186

## T

Teoría autonomista, 119, 122  
Teoría de la autonomía, 116, 145  
Teoría de la integración, 10, 11, 12, 24, 28, 36, 59, 94, 149  
Teoría del desarrollo, 35, 54  
Teoría del regateo (*bargaining theory*), 104  
Tercer Mundo, 59  
Transformación productiva, 23, 35, 44, 59, 60, 66, 74, 75, 78, 79  
Tratado de Ámsterdam, 114, 161  
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA), 22, 67, 70,  
78, 111, 138, 181  
Tratado de Lisboa, 114, 161  
Tratado de Maastricht, 20, 67, 114, 116, 161, 183  
Tratado de Niza, 114  
Tratados de Roma, 93  
Tratados de Westfalia, 19

## U

Unidad motriz, 45, 49  
Uniones aduaneras, 21, 35, 43, 46, 47, 48, 53, 60, 66, 187  
Unión Monetaria de África Occidental (UMOA), 21

## V

Viabilidad nacional, 122, 124

## Z

Zona de libre comercio, 24, 25, 35, 50  
Zonas de Integración Fronteriza, 28

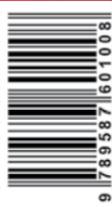
Este libro se terminó de imprimir  
y encuadernar en Xpress Estudio Gráfico y Digital  
en junio del 2018.

Fue publicado por el Fondo Editorial de la  
Universidad Cooperativa de Colombia.  
Se emplearon las familias tipográficas Lato,  
Montserrat y Absara Sans.



Este libro analiza el problema del eurocentrismo en los debates teóricos sobre integración regional. No cabe duda que el desarrollo de la teoría de la integración, tanto en el ámbito de la Economía como en el de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, ha tenido como referente la experiencia de integración en Europa Occidental. Teorías como el funcionalismo, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo o el liberalismo intergubernamental surgieron para explicar la integración europea. El problema es, por un lado, que las teorías europeas han asumido el rol de disciplinar lo que se considera una teorización adecuada del fenómeno de la integración y, por otro lado, que estas teorías se han utilizado para explicar procesos regionales más allá del viejo continente. Este es el problema del eurocentrismo que se analiza en este libro. Aunque se evita adoptar un “eurocentrismo inverso” —es decir, desechar completamente los aportes teóricos europeos—, el libro rescata los aportes teóricos de otras regiones del mundo, en particular los de América Latina, como el estructuralismo cepalista y la teoría de la autonomía. De igual manera, se argumenta que una aplicación acrítica y descontextualizada de la teoría europea a procesos de integración que se desarrollan en otras regiones del mundo puede conducir a explicaciones y conclusiones equivocadas.

ISBN 978-958-760-100-8



9 789587 601008

Centro de Pensamiento Global  
cepeg 



Universidad Cooperativa  
de Colombia